

Getallen of gevallen?

Een onderzoek naar de plaatsing van
jeugdige veelplegers op speciaal
gereserveerde plaatsen in justitiële
jeuginrichtingen

Drs. Jolanda Jakobs
Drs. Nicole Arts
Dr. Henk Ferwerda

In opdracht van

Ministerie van Justitie, WODC, afdeling Extern
Wetenschappelijke Betrekkingen

Met medewerking van

B. Beke, K. Tijhof en A. Smulders

© 2005 – WODC, Ministerie van Justitie,
auteursrechten voorbehouden.

Niets van deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs / No part of this publication may be reproduced or made public by print, photoprint, or other means without written permission from the author.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	1
1.2 Trekkingsrechtplaatsen en tenderplaatsen: achtergronden	1
1.2.1 Verschillen en overeenkomsten	3
1.3 Onderzoeksvragen en onderzoeksactiviteiten	4
1.4 Indeling en leeswijzer	5
2. Wie zijn de jeugdige veelplegers?	7
2.1 Omvang en kenmerken	7
2.2 Definiëring van het begrip jeugdige veelpleger	8
3. Jeugdige veelplegers in JJI's	11
3.1 Werkwijze en plaatsing	11
3.2 Capaciteit en bezetting	13
3.3 Bezetting en instroom uitgesplitst naar G4	16
4. Jeugdige veelplegers in de G4	19
4.1. Omvang	19
4.1.1 Amsterdam	20
4.1.2 Rotterdam	21
4.1.3 Den Haag	22
4.1.4 Utrecht	23
5. Jeugdige veelplegers: beleid en uitvoering	25
5.1 Afdoening van jeugdstrafzaken	25
5.2 De G4 aan het woord	27
5.2.1 Arrondissement Amsterdam	27
5.2.2 Arrondissement Rotterdam	31
5.2.3 Arrondissement Den Haag	34
5.2.4 Arrondissement Utrecht	37
5.3 Een kinderrechter aan het woord	40
6. Conclusies en aanbevelingen	43
6.1 Getallen of gevallen?	43
6.2 Voorgeleidingspercentages van circa 10%-20%	44
6.2.1 Definitie en doelgroep	45

6.2.2 Actieve en passieve lijst	46
6.2.3 Beperkte voorgeleiding	47
6.2.4 Persoonsgericht versus zaaksgericht	49

Geraadpleegde bronnen **51**

Bijlagen

- Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden
- Bijlage 2: Leden van de klankbordgroep
- Bijlage 3: Modelprocesbeschrijving Jeugdstrafzaken
- Bijlage 4: JCO's G4 in schema
- Bijlage 5: Rekenvoorbeeld Haaglanden
- Bijlage 6: Lijst van afkortingen

Samenvatting

Het actieprogramma 'Jeugd terecht' waarmee het Ministerie van Justitie beoogt jeugdcriminaliteit terug te dringen, heeft als doelstelling de preventie van het eerste delict en het terugdringen en voorkomen van recidive bij jeugdige delinquenten. Met betrekking tot jeugdige veelplegers stelt 'Jeugd terecht' dat voorkomen moet worden dat een jongere uitgroeit tot een veelpleger en dat er meer maatwerk geleverd moet worden binnen de sanctionering van jeugdigen die inmiddels al voldoen aan het predikaat van veelpleger. Voor een aantal minderjarige veelplegers wil men de vrijheidsbeneming versneld en meer effectief zien. In het kader van deze vrijheidsbeneming zijn afspraken gemaakt met de burgemeesters van de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht over specifiek voor jeugdige veelplegers bedoelde capaciteit in justitiële jeugdinrichtingen (JJI's).

Dit heeft geresulteerd in 33 tenderplaatsen en 250 trekkingsrechtplaatsen.

Tenderplaatsen zijn voor jeugdige veelplegers gerealiseerde, kortdurende (maximaal 6 maanden) pedagogische interventies binnen speciale JJI's. Wanneer de plaatsen niet door deze doelgroep worden bezet, staan ze leeg. Het gaat om 33 plaatsen die sinds oktober 2004 beschikbaar zijn. Tenderplaatsen zijn bestemd voor jeugdige veelplegers uit de G-30.

Op trekkingsrechtplaatsen worden jongeren uit de G4-arrondissementen geplaatst. Deze jeugdige veelplegers hebben voorrang op plaatsing in de regio. Het gaat om 214 opvangplaatsen. Wanneer de plaatsen niet worden bezet door jeugdige veelplegers, worden ze bezet door jongeren die op een andere titel voorlopig gehecht of gedetineerd zijn. Binnen de trekkingsrechtplaatsing is naast deze 214 opvangplaatsen ook sprake van 36 behandelplaatsen in de justitiële jeugdinrichting Den Engh. Totaal zijn er dus 250 trekkingsrechtplaatsen.

Eind mei 2005 blijkt dat de bezetting van deze 283 JJI-plaatsen ver achterblijft bij de prognose. Er worden dan 146 trekkingsrecht- en 20 tenderplaatsen bezet.

Het WODC heeft Advies- en Onderzoeksgroep Beke gevraagd middels een quick scan te achterhalen waarom de bezettingsgraad van de 283 JJI-plaatsen, speciaal bedoeld voor jeugdige veelplegers, achterblijft bij de verwachtingen.

Daarbij zijn de volgende vragen gesteld:

1. Welke ontwikkelingen zijn er wat betreft de bezettingsgraad van de trekkingsrechtplaatsen en tenderplaatsen in JJI's voor jeugdige veelplegers?
2. Hoe verloopt het besluitvormingsproces over de plaatsing van jeugdige veelplegers in een JJI? Zowel voor de trekkingsrecht- en tenderplaatsen als voor de andere JJI-plaatsen.
3. Om welke redenen worden de jeugdige veelplegers niet op een trekkingsrecht- of tenderplaats geplaatst?

4. Waar verblijven jeugdige veelplegers wanneer zij niet terechtkomen op trekkingsrecht- of tenderplaatsen? In andere JJI's, thuis of in andere behandel- of opvanginrichtingen.
5. Zijn er verschillen tussen de G4-arrondissementen bij de plaatsing van jeugdige veelplegers?

De quick scan is uitgevoerd in de maanden augustus en september 2005. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van cijfers over de aantallen jeugdige veelplegers van de G4-arrondissementen en de registraties van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Daarnaast zijn interviews uitgevoerd met medewerkers van de Directie Justitieel Jeugdbeleid (DJJ) en een aantal ketenpartners uit de G4. Voor deze laatste interviews zijn onder andere drie justitiële casuoverleggen (JCO's) bezocht.

Op basis van de DJI-registratie kan het volgende worden vastgesteld ten aanzien van de trekkingsrecht- en tenderplaatsbezetting:

Per 1 juni 2005 worden 146 van de 250 trekkingsrechtplaatsen en 20 van de 33 tenderplaatsen bezet. Bij de trekkingsrechtplaatsen zien we over de periode vanaf 1 januari 2005 een lichte afname en bij de tenderplaatsen een forse toename. Het arrondissement Utrecht heeft ongeveer een derde van de toegewezen trekkingsrechtplaatsen in gebruik, Den Haag vrijwel alle toegewezen plaatsen en Amsterdam en Rotterdam ruim de helft. Ook blijkt dat 63 geregistreerde jeugdige veelplegers op niet-tender en niet-trekkingsrechtplaatsen terecht zijn gekomen. Het betreft in alle gevallen behandelingsplaatsen.

Ruim 88% van de door DJI geplaatste jeugdige veelplegers blijkt als preventief gehechte een trekkingsrechtplaats te bezetten, ruim 4% heeft de titel jeugddetentie, 2% PIJ en ruim 5% van de geplaatste jeugdige veelplegers heeft een ondertoezichtstelling (OTS).

Jongeren verblijven gemiddeld 57 dagen op de trekkingsrecht*opvang*plaatsen.

Binnen het tender- en trekkingsrechtaanbod wordt niet gewerkt met de landelijke definitie voor jeugdige veelplegers, die uitgaat van een jeugdige die in het gehele criminele verleden (HKS) meer dan 5 processen-verbaal tegen zich zag opgemaakt, waarvan ten minste 1 in het peiljaar.

Binnen het tender- en trekkingsrechtaanbod wordt de volgende aangepaste, ruimere OM-definitie gehanteerd:

Onder een jeugdige veelpleger wordt een jongere in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar verstaan, die in het gehele criminele verleden 2 of meer misdrijf processen-verbaal tegen zich zag opgemaakt, waarop een sanctie (OM-afdoening of rechtelijke sanctie) is gevolgd, waarvan ten minste 1 in het peiljaar. Aan de hand van deze laatste definitie is aan de G4-arrondissementen gevraagd inzage te geven in de aantallen geregistreerde jeugdige veelplegers.

De vraag blijkt ingewikkelder dan verwacht. Arrondissementen hanteren (nog) niet allemaal, of pas zeer recent de exacte OM-definitie, ze hanteren verschillende peilperiodes en er blijkt verschil te zijn in bruto- en nettolijsten. Brutolijsten zijn puur cijfermatige lijsten terwijl nettolijsten, op basis van lokale achtergrondkennis en inhoudelijke argumenten gevalideerd zijn door de betrokken zorgpartners en justitiële ketenpartners.

Een schatting op basis van de door de arrondissementen verstrekte aantallen geeft echter aan dat we in de G4 te maken hebben met ongeveer 1.000 geregistreerde jeugdige veelplegers. Met uitzondering van Utrecht die een geheel afwijkende definitie hanteert, kan worden vastgesteld dat de arrondissementen globaal de ruimere OM-definitie hanteren.

De lokale werkelijkheid blijkt in de praktijk weerbarstig. Er worden vaak meer strikte definities gehanteerd dan de OM-definitie. De lokale werkwijzen verschillen en ook de mate waarin 'het veld' er in geslaagd is om de door het Parket-Generaal voorgestane modelwerkwijze in te voeren, is erg verschillend. Interviews met leden van de justitiële casusoverleggen en/of justitiële ketenpartners geven tevens aan dat lang niet alle aangehouden jeugdige veelplegers voorgeleidingswaardige delicten plegen en dat er daarnaast een voorkeur bestaat bij alle partners in de keten om pedagogische maatregelen en andere civiele trajecten eerst uitputtend toe te passen alvorens over te gaan tot vrijheidsbeneming. Er is met andere woorden een groot verschil tussen 'getallen en gevallen'. Daarnaast blijkt in de praktijk dat nog niet alle justitiële partners voldoende zijn geïnformeerd over de mogelijkheden van trekkingsrecht- en tenderplaatsing.

Wanneer het traject van de jeugdige veelpleger wordt gevolgd, kan een aantal cruciale momenten worden aangegeven waarop de geregistreerde aantallen afnemen. Het eerste 'filter' betreft de pakkans. Bekend is dat niet alle gepleegde delicten leiden tot aanhouding. In de praktijk valt wel te zien dat, naarmate de focus meer gericht wordt op de jeugdige veelpleger, de pakkans verhoogd wordt, maar niet in die zin dat alle jongeren ook weer in beeld komen bij de politie. De tweede 'filter' is de ernst van het delict. Lang niet alle feiten die hebben geleid tot aanhouding en proces-verbaal, leiden tot een voorgeleiding. De derde 'filter' betreft de gesignaleerde voorkeur voor andere maatregelen dan vrijheidsbeneming.

Op basis van de kwalitatieve informatie onderschrijven de geïnterviewden de aanname dat slechts een zeer beperkt deel van de gelabelde jeugdige veelplegers ook daadwerkelijk in aanmerking komt voor een tender- of trekkingsrechtplaats.

In het slothoofdstuk van deze rapportage worden de bevindingen omgezet in aanbevelingen. Hieronder passeren ze de revue:

- Allereerst wordt geadviseerd om het aantal trekkingsrecht*opvang*plaatsen vooralsnog naar beneden bij te stellen op 125-150. De argumenten hiervoor zijn:
 1. De doelgroep wordt op lokaal niveau strikter gedefinieerd, dan de OM-definitie voorschrijft.
 2. Er is sprake van een beperkte voorgeleiding omdat bij jeugdige veelplegers veel delicten niet voorgeleidingswaardig zijn.
 3. Er bestaat bij alle ketenpartners en de rechter een voorkeur voor civiele trajecten en civiele afhandelingen
 4. Rechters en officieren van justitie handelen vaak meer zaaksgericht dan persoonsgericht

- Daarnaast dient wel aan de OM-definitie te worden vastgehouden, omdat de arrondissementen bezig zijn deze in te voeren of dit recent hebben gedaan. Dat de plaatsen in de praktijk alleen door ernstiger jeugdige veelplegers en in mindere mate door de risicjongeren worden bezet, is op dit moment geen bezwaar.
- Naast stroomlijning van de werkwijze binnen de lokale JCO's dient er ook aandacht besteed te worden aan het verhogen van de pakkans.
- Ketenpartners blijken een voorkeur te hebben voor gedragsbeïnvloeding en andere civiele afdoeningen. Kortdurende intramurale behandeling en/of training wordt aangehaald als mogelijkheid. Het nieuwe wetsvoorstel met betrekking tot gedragsbeïnvloedende maatregelen biedt hiervoor waarschijnlijk handvatten.
- In het lokale veld moet de communicatie over de mogelijkheden van trekkingsrecht- en tenderplaatsing worden gecontinueerd en uitgebreid. Dit geldt zowel voor de adviserende ketenpartners (Raad voor de Kinderbescherming en jeugdreclassering) als voor het Openbaar Ministerie en de (kinder-)rechter.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Op 1 januari 2003 startte het Ministerie van Justitie met het actieprogramma 'Jeugd terecht'. Algemene doelstelling van 'Jeugd terecht' is de preventie van het eerste delict en het terugdringen en voorkomen van recidive bij jeugdige delinquenten. Binnen het programma is veel specifieke aandacht voor de groep jeugdige veelplegers. In preventieve zin stelt 'Jeugd terecht' ten aanzien van deze groep dat voorkomen moet worden dat een jongere uitgroeit tot een veelpleger en in repressieve zin dat er meer maatwerk geleverd moet worden binnen de sanctionering van jeugdigen die inmiddels al voldoen aan het predikaat van veelpleger. Voor een aantal minderjarige veelplegers¹ wil men de vrijheidsbeneming versneld en meer effectief zien. In het kader van deze vrijheidsbeneming zijn afspraken gemaakt met de burgemeesters van de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (de G4) over specifiek voor jeugdige veelplegers bedoelde capaciteit in justitiële jeugdinrichtingen (JJI).

Dit heeft er per januari 2005 toe geleid dat 283 plaatsen in de justitiële jeugdinrichtingen gereserveerd zijn voor jeugdige veelplegers.²

Het totale aantal veelplegersplaatsen valt uiteen in 250 'trekkingsrechtplaatsen' en 33 'tenderplaatsen'. Eind mei 2005 blijkt dat de bezetting van deze 283 JJI-plaatsen³ ver achterblijft bij de prognose. Er worden dan 146 trekkingsrecht- en 20 tenderplaatsen bezet.

In paragraaf 1.2 wordt het systeem van trekkingsrecht- en tenderplaatsen uiteengezet.

1.2 Trekkingsrechtplaatsen en tenderplaatsen: achtergronden

Met trekkingsrechtplaatsen wordt bedoeld dat de hoofdofficier van justitie en de kinderrechter het recht hebben om bij voorrang een jeugdige veelpleger uit een G4-arrondissement voor plaatsing op de specifiek voor deze groep bestemde plaatsen bij DJI voor te dragen. Het gaat dan om een voorrang op plaatsing in de regio.

Hierbij gaat het om 214 opvangplaatsen. Er is voor de opvangplaatsen geen concrete verdeling van de trekkingsrechtplaatsen over de justitiële jeugdinrichtingen. Jeugdige veelplegers uit de G4-arrondissementen kunnen met voorrang in de regio worden geplaatst. Wanneer deze plaatsen niet worden bezet door een jeugdige veelpleger, dan komt er een andere jeugdige onder een andere titel voor in aanmerking. Behalve 214

¹. In hoofdstuk 2 wordt meer gedetailleerd ingegaan op de minderjarige of jeugdige veelpleger.

². In het kader van deze rapportage moet worden opgemerkt dat zowel over de bestuurlijke wens voor meer mogelijkheden tot vrijheidsbenemende maatregelen bij jeugdige veelplegers, als over de vaststelling van het aantal plaatsen vooraf geen afstemming heeft plaatsgevonden met het Openbaar Ministerie.

³. Voor de verklaring van de gebruikte afkortingen in deze rapportage wordt verwezen naar bijlage 6.

opvangplaatsen zijn er ook 36 trekkingsrechtbehandelplaatsen bij de justitiële jeugdinstelling Den Engh. Vanaf januari 2005 zijn er dus 250 trekkingsrechtplaatsen voor jeugdige veelplegers uit de G4.

Zie tabel 1 voor een verdeling van de trekkingsrechtplaatsen over de G4.

Tabel 1. Verdeling 250 trekkingsrechtplaatsen over de G4-arrondissementen ⁴

G4	Trekkingsrechtplaatsen in opvanginrichtingen	Trekkingsrechtplaatsen in behandelinstelling Den Engh
Amsterdam	65	13
Rotterdam	64	9
Den Haag	49	9
Utrecht	36	5
<i>totaal</i>	<i>214</i>	<i>36</i>

Bron: Ministerie van Justitie, 2005

Van de 250 trekkingsrechtplaatsen zijn er dus 214 *opvang*plaatsen, waar voornamelijk jongeren terecht komen met een voorlopige hechtenis, waarover in hoofdstuk 3 meer. Daarnaast is in Den Engh sprake van 36 *behandel*plaatsen specifiek voor jeugdige veelplegers uit de G4. Veelplegers ondergaan in Den Engh het standaardprogramma, de Sociogroepsstrategie (SGS).

Met tenderplaatsen wordt bedoeld op voor jeugdige veelplegers gerealiseerde, kortduurende (maximaal 6 maanden) pedagogische interventies, waarvoor de hoofdofficieren jeugdige veelplegers kunnen voordragen.

Het gaat om 33 plaatsen die sinds oktober 2004 beschikbaar zijn.

Voor tenderplaatsen geldt een exclusiviteit als het gaat om jeugdige veelplegers uit de G-30. Drie instellingen hebben programma's ontwikkeld die zich specifiek richten op de jeugdige veelpleger en zijn problematiek. Voor alle instellingen geldt dat de jongeren via de rechter worden geplaatst, op zowel strafrechtelijke als civielrechtelijke titels. Er is een vast afgebakende verdeling van de 33 plaatsen over de drie instellingen. Zie tabel 2.

⁴. De 36 extra plaatsen in Den Engh maken onderdeel uit van het totale aantal van 250

Tabel 2. Verdeling Tenderplaatsen

Jeugdinstelling	Plaatsen
Hunnerberg, Nijmegen	11
Rentray, locatie Eefde	12
Keerpunt, Kadier en Keer	10
Totaal	33

Bron: Ministerie van Justitie, 2004

1.2.1 Verschillen en overeenkomsten

Hoewel trekkingsrechtplaatsen en tenderplaatsen primair voor dezelfde groep zijn bedoeld, zijn er in het beleid en de uitvoering daarvan belangrijke verschillen. Hieronder volgt een opsomming van de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen beide soorten plaatsen:

Trekkingsrechtplaatsen

- 250 plaatsen
- Startdatum trekkingsrechtplaatsing 10-01-2005
- Alleen bedoeld voor de G4-arrondissementen
- 214 opvangplaatsen: er is geen vaste, feitelijke verdeling van de opvangplaatsen over de jeugdinstellingen. Jongeren worden - indien mogelijk - binnen de regio geplaatst
- Geen exclusiviteit: Jeugdige veelplegers worden alleen *met voorrang* geplaatst
- 36 behandelplaatsen in Den Eng
- Bedoeld voor jongeren in de leeftijd van 12 t/m 17 jaar met twee of meer misdrijf processen-verbaal, waarvan één in het peiljaar

Tenderplaatsen

- 33 plaatsen (er zijn plannen voor een uitbreiding met 11 plaatsen)
- Startdatum tenderplaatsing 01-10-2004
- Bedoeld voor de G30-gemeenten
- Feitelijke, vaste verdeling van plaatsen: de 33 plaatsen zijn verdeeld over drie jeugdinstellingen
- Exclusiviteit ten aanzien van jeugdige veelplegers: Indien er geen veelpleger geplaatst wordt, blijft de plaats leeg
- Het betreft hier specifiek op de jeugdige veelpleger gerichte kortdurende pedagogische interventies, met een verschillende inhoud
- Bedoeld voor jongeren in de leeftijd van 12 t/m 17 jaar met twee of meer misdrijf processen-verbaal, waarvan één in het peiljaar

1.3 Onderzoeksvragen en onderzoeksactiviteiten

Het WODC heeft Advies- en Onderzoeksgroep Beke gevraagd middels een quick scan te achterhalen waarom de bezettingsgraad van de 283 JJI-plaatsen, speciaal bedoeld voor jeugdige veelplegers, achterblijft bij de verwachtingen. Daarnaast dient de quick scan inzicht te geven in de interventies en sancties die wèl zijn toegepast bij deze jongeren. Met andere woorden: waar of bij welke instelling zijn de jeugdige veelplegers ondergebracht? Het derde onderdeel van de probleemstelling betreft de vraag wat de argumenten zijn om jeugdige veelplegers al dan niet onder te brengen op trekkingsrecht- en tenderplaatsen.

De quick scan dient een aantal onderzoeksvragen te beantwoorden, die door het WODC als volgt zijn geformuleerd:

1. Welke ontwikkelingen zijn er wat betreft de bezettingsgraad van de trekkingsrechtplaatsen en tenderplaatsen in JJI's voor jeugdige veelplegers?
2. Hoe verloopt het besluitvormingsproces over de plaatsing van jeugdige veelplegers in een JJI? Zowel voor de trekkingsrecht- en tenderplaatsen als voor de andere JJI-plaatsen:
 - Welke partijen zijn bij de besluitvorming omtrent de plaatsing betrokken?
Het gaat hierbij om alle partijen die (enige) invloed uitoefenen op de beslissing.
 - Vanuit welke hoedanigheid zijn deze partijen betrokken, wat is hun rol?
 - Hoe komt de beslissing tot stand?
Formeel neemt de rechter de beslissing, maar in hoeverre hebben in de praktijk andere partijen invloed op deze beslissing?
3. Om welke redenen worden de jeugdige veelplegers niet op een trekkingsrecht- of tenderplaats geplaatst?
 - Welke andere interventies worden er dan aan de doelgroep opgelegd?
4. Waar verblijven jeugdige veelplegers wanneer zij niet terechtkomen op trekkingsrecht- of tenderplaatsen? In andere JJI's, thuis of in andere behandel- of opvanginrichtingen.
5. Zijn er verschillen tussen de G4-arrondissementen bij de plaatsing van jeugdige veelplegers?

Om bovengenoemde vragen te beantwoorden, zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Het betreft:

- Deskresearch, waarbij beleidsnotities, rapportages en correspondentie zijn bestudeerd en verwerkt.
- Expertmeetings met betrokken partijen G4:⁵ Groepsgesprekken met Justitiële Casus Overleggen (JCO) in Amsterdam-Noord, Rotterdam-Oost, en District Rijn- en Veenstreek (Hollands Midden).
- Individuele gesprekken met drie politiefunctionarissen (Utrecht, Rotterdam), een jeugdofficier (Utrecht), een raadsmedewerker/portefeuillehouder jeugdige veelplegers (Utrecht), en een kinderrechter (Den Haag).⁶
- Interview met een beleidsadviseur van de Directie Justitieel Jeugdbeleid (DJJ), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en met een plaatsingsfunctionaris van DJI, sector Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI).⁷
- Cijferanalyse DJI gegevens met betrekking tot bezetting en instroom JJI's
- Cijferanalyse jeugdige veelplegers in G4-arrondissementen

1.4 Indeling en leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt aan de hand van de literatuur een korte beschrijving gegeven van de kenmerken, omvang en definiëring van de jeugdige veelpleger in Nederland. Hoofdstuk 3 beschrijft de werkwijze en de actuele stand van zaken rondom jeugdige veelplegers in justitiële jeugdinrichtingen. De aantallen jeugdige veelplegers, zoals deze geregistreerd staan in de G4, zijn onderwerp van hoofdstuk 4, terwijl in hoofdstuk 5 op kwalitatieve wijze wordt ingegaan op de lokale, beleidsmatige aspecten van de aanpak: hoe is de aanpak en op welke wijze vindt de afdoening plaats? Het rapport wordt in hoofdstuk 6 besloten met een aantal conclusies en aanbevelingen. De lezer die snel kennis wil nemen van de inhoud van dit rapport kan gebruik maken van de samenvatting en hoofdstuk 6.

⁵. Zie bijlage 1: Lijst van geïnterviewden

⁶. Zie bijlage 1: Lijst van geïnterviewden

⁷. Zie bijlage 1: Lijst van geïnterviewden

2. Wie zijn de jeugdige veelplegers?

Er blijkt onduidelijkheid te zijn rondom het begrip en het gebruik van de term 'jeugdige veelpleger'. Deze onduidelijkheid tekent zich niet alleen af bij het bepalen van de omvang en het beleid rondom jeugdige veelplegers, maar ook bij het toetsen van de effectiviteit van het beleid. Voor het analyseren van cijfermateriaal is een heldere definitie een noodzaak.

2.1 Omvang en kenmerken

De algemene term veelpleger wordt in 2000 geïntroduceerd in ons land, in de landelijke verdachtenkaart 1998 (2000). Hierin wordt onder een veelpleger een verdachte verstaan met ten minste elf antecedenten op zijn naam.⁸

Voor die tijd werd voornamelijk gesproken van een 'stelselmatige dader' of een 'hardekernjongere' voor delinquenten die met grote regelmaat met politie en justitie in aanraking komen. Het Openbaar Ministerie gebruikte het begrip stelselmatige dader ter aanduiding van een kleine groep daders die verantwoordelijk gehouden kon worden voor een groot deel van de lokale, ernstige criminaliteit (Strafrecht met beleid, 1990). De term 'hardekernjongere' komt van Beke en Kleiman (1993). Met die term bedoelen ze een relatief kleine groep jeugdige delinquenten die zich met de nodige regelmaat schuldig maakt aan het plegen van relatief ernstige misdrijven. Dit kwam naar voren uit een grootschalig onderzoek dat zij uitvoerden waarin ook het criminaliteitspatroon onder de loep werd genomen. Hieruit bleek dat deze groep jongeren zich vooral schuldig maakt aan ernstige vermogensdelicten waarbij, door hen als noodzakelijk beschouwd, geweld niet werd geschuwd.

Het verschil met definities als 'hardekernjongeren' en 'stelselmatige daders', is dat bij deze termen vaak gerefereerd wordt aan de ernst van het misdrijf en het type misdrijf dat gepleegd wordt. Bij de definitie van 'veelpleger' wordt het onderscheid naar mate van ernst en type antecedent niet gemaakt (Ferwerda e.a. 2003).

In het actieprogramma 'Jeugd terecht', een onderdeel van het veiligheidsprogramma 'Naar een Veiliger Samenleving' (2003), worden jeugdige veelplegers onder dezelfde noemer geschaard als hardekernjongeren, wel wordt het onderscheid gemaakt tussen de groepen in het aantal en in de ernst van het delict. De veelpleger staat bekend om het grote aantal antecedenten, ongeacht de ernst ervan. Hardekernjongeren hebben meerdere zware delicten gepleegd.

Beke en Kleiman (1993) onderschreven op basis van hun onderzoek niet alleen het criminaliteitspatroon van de groep hardekernjongeren maar ook hun vaak problematische persoonlijke, sociale en maatschappelijke achtergronden. Deze omschrijving komt

⁸. Onder antecedenten wordt verstaan: HKS-antecedenten d.w.z. wegens een misdrijf opgemaakte processen-verbaal die zijn ingestuurd naar het OM.

sterk overeen met hoe later de kenmerken van jeugdige veelplegers worden beschreven in de brief van de minister van justitie van mei 2003 (Nr.28684 Vergaderjaar 2002-2003). In de brief wordt binnen de groep jeugdige veelplegers onderscheid gemaakt tussen twee typen jongeren. Enerzijds de jongeren die een redelijk gestructureerd leven leiden en criminaliteit plegen voor het financiële gewin. Deze jongeren gaan, vergelijkbaar met de hardekernjongeren van Beke en Kleiman (1993), calculerend te werk en beschikken meestal over veel geld. Anderzijds is er een categorie van jongeren die geen gestructureerd leven leidt en criminaliteit pleegt vanuit een problematische achtergrond; vaak leiden deze jongeren aan gedragsstoornissen. Het aantal jeugdige veelplegers in ons land wordt volgens eerdere bevindingen, (HKS, 2003 en Wartna en Tollenaar, 2004) geschat op ongeveer 1.000 jeugdigen.

Met betrekking tot het geslacht en etniciteit van de jeugdige veelplegers, blijkt het overwegend om jongens te gaan (95%), die uit Nederland afkomstig zijn (52%) of uit Marokko (26%). Jeugdige veelplegers komen relatief jong met de politie in aanraking: de eerste keer als ze 12 à 13 jaar zijn. Opvallend is ook dat deze jongeren doorgaans veel verschillende typen delicten plegen en dat hier geen specifiek patroon in aan te brengen is. Wel hebben vrijwel alle veelplegers, jeugdig en niet jeugdig, met elkaar gemeen dat ze in ieder geval vermogensdelicten op hun conto hebben staan, binnen het verder uiteenlopende karakter van de gepleegde feiten.

De jeugdige veelpleger kan dus eerder aangemerkt worden als een generalist, wiens criminaliteitspatroon geen vaste omlijning heeft, dan als een specialist, die vaak één categorie delicten als 'specialisme' heeft (Slotboom e.a., 2002).

Wat de geografische spreiding betreft, valt op dat met het toenemen van de gemeentegrootte het relatieve aandeel (jeugdige) veelplegers eveneens stijgt en dat hun relatieve aandeel in de geregistreerde criminaliteit nog sneller toeneemt.

De vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) springen eruit. Zij kennen 30% meer veelplegers dan het landelijke gemiddelde, die op hun beurt weer verantwoordelijk zijn voor 30% van de geregistreerde en opgehelderde criminaliteit in deze steden. Het beleid ten aanzien van jeugdige veelplegers richt zich dan ook in het bijzonder op deze vier steden.

2.2 Definiëring van het begrip jeugdige veelpleger

In het programma 'Naar een veiliger samenleving', wordt uitgegaan van de volgende definities voor meerderjarige veelplegers:

- veelplegers zijn personen die in hun hele verleden meer dan 10 processen-verbaal wegens een misdrijf tegen zich zagen opgemaakt
- meerplegers zijn personen die 2 tot en met 10 processen-verbaal tegen zich zagen opgemaakt

- het begrip 'stelselmatige dader' is gebruikt als verzamelterm voor de categorieën van meer- en veelplegers samen

De definitie van *jeugdige* veelplegers is hiervan afgeleid. Daarbij werd in ogenschouw genomen dat minderjarigen vrijwel niet in staat zijn om een dossier met 10 of meer misdrijf processen-verbaal op te bouwen voor het 18^e levensjaar en dat na 5 processen-verbaal zichtbaar is dat een jongere een criminele carrière ontwikkelt. Voor de groep jeugdigen is derhalve de definitie aangescherpt. Landelijk wordt voor minderjarigen de volgende definitie gehanteerd: ⁹

Landelijke definitie

Onder een jeugdige veelpleger wordt een jongere in de leeftijd van 12 t/m 17 jaar verstaan, die in het gehele criminele verleden (HKS) meer dan 5 processen-verbaal tegen zich zag opgemaakt, waarvan ten minste 1 in het peiljaar.

Deze landelijke definitie ligt ten grondslag aan de gemaakte afspraken tussen de G4-burgemeesters en is bepalend geweest voor de toewijzing per arrondissement van het aantal specifieke jeugdige veelplegersplaatsen in de JJI's.

In de praktijk bleek ook deze definitie te zwaar. Om meer recht te doen aan de feitelijke integrale aanpak van de jeugdige veelpleger is speciaal voor het tender- en trekingsrechttraject opnieuw een aanpaste definitie geformuleerd. Deze definitie is vastgesteld in een overleg tussen de verantwoordelijke officieren van justitie, het Parket-Generaal en het ministerie van justitie. ¹⁰ In deze rapportage duiden we deze definitie aan als de OM-definitie. Het spreekt voor zich dat in dit onderzoek de OM-definitie wordt gehanteerd.

OM-definitie

Onder een jeugdige veelpleger wordt een jongere in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar verstaan, die in het gehele criminele verleden 2 of meer misdrijf processen-verbaal tegen zich zag opgemaakt, waarop een sanctie (OM-afdoening of rechtelijke sanctie) is gevolgd, waarvan ten minste 1 in het peiljaar.

⁹. De aanscherping van de definitie is aan alle relevante partners gecommuniceerd in een brief van de minister van justitie op 22 september 2003.

¹⁰. In het kader van dit onderzoek merkt een vertegenwoordiger van het Parket Generaal (PaG) op, dat deze versoepeling van de definitie mede ten doel had om jongeren met nog niet geëxecuteerde vrijheidsstraffen met voorrang door JJI te kunnen laten oproepen.

In paragraaf 2.1 is melding gemaakt van een landelijke schatting van 1.000 minderjarige veelplegers. Op basis van deze ruimere OM-definitie tellen alleen de G4 al meer dan 1.000 veelplegers.¹¹

In de vorige paragraaf is ook beschreven dat de vier grote steden disproportioneel veel geconfronteerd worden met de jeugdige veelplegerproblematiek. De praktijk wijst echter uit dat jeugdige veelplegers ook uit de nabije omgeving van de vier grote steden afkomstig zijn. Dit heeft ertoe geleid dat de toewijzing van de trekkingsrechtplaatsen en tenderplaatsen een arrondissementale invulling heeft gekregen.¹² De trekkingsrechten zijn aan de hoofdofficier toegekend en voor de benutting is niet bepalend of de verdachte ook in de G4 gemeente woont. Alle jeugdige veelplegers uit het arrondissement waarbinnen de G4 gemeente valt, komen in aanmerking voor de plaatsen. Het jeugdige veelplegerbeleid richt zich dan ook wat betreft de trekkingsrechtplaatsen op de arrondissementen waartoe deze vier steden behoren. Voor de tenderplaatsen geldt dat ze beschikbaar zijn gesteld voor minderjarige veelplegers uit de G30 waaronder dus ook de G4.

¹¹. Hierover meer in hoofdstuk 4.

¹². Arrondissementen bestrijken geografisch grotere gebieden dan alleen de grote stad waarin zij gevestigd zijn. De arrondissement Den Haag en Amsterdam omvatten twee politieregio's.

3. Jeugdige veelplegers in JJI's

In hoofdstuk 1 is beschreven welke typen jeugdige veelplegersplaatsen er binnen de JJI's worden onderscheiden. Dit hoofdstuk beschrijft - meer cijfermatig - de ontwikkelingen rondom deze tender- en trekkingsrechtplaatsen in het eerste half jaar van 2005. Daartoe wordt inzicht gegeven in de bezetting binnen de JJI's en de capaciteitsverdeling over de G4 en de bezetting binnen de inrichtingen. Tevens wordt aandacht besteed aan de verblijfsduur en de verblijfstitel van jongeren.

3.1 Werkwijze en plaatsing

Trekkingsrechtplaatsen

Met betrekking tot de plaatsing van jeugdige veelplegers op de trekkingsrechtplaatsen is in eerste instantie afgesproken dat aanmelding geschiedt via het voorgeleidingenformulier en dat binnen het quotum bij voorrang geplaatst wordt in de regio. Dit is vergelijkbaar met de systematiek bij meerderjarige zeer actieve veelplegers.

Het verloop is als volgt: De arrondissementsparketten of het bureau kinderrechter leggen bij een definitieve plaatsing contact met de afdeling Individuele Jeugdzaken (IJZ) om te weten te komen in hoeverre een plaatsing aldaar mogelijk is. In het automatiseringssysteem van DJI, TULP-jeugd¹³ wordt dan een extra codering aangebracht voor het feit dat het een plaatsing voor een jeugdige veelpleger betreft. Daarnaast houdt DJI/JJI de bezetting van de cellen bij. Een verschil met de plaatsing van meerderjarige veelplegers is dat de trekkingsrechtplaatsen ook voor de lopende vonnissen¹⁴ worden gebruikt (Brief van College van procureurs-generaal, 22 december 2004).

Bij navraag over het systeem van de trekkingsrechtplaatsingen wordt opgemerkt door Individuele Jeugd Zaken (IJZ), het plaatsingsorgaan van DJI, dat in de praktijk iedere drie maanden lijsten met jeugdige veelplegers vanuit de G4-arrondissementen aangeleverd moeten worden. IJZ toetst deze lijsten niet meer aan de eerder genoemde veelplegerscriteria, omdat het betreffende Openbaar Ministerie (OM) hiervoor verantwoordelijk wordt geacht. De selectiefunctaris gaat aan de slag met de jongeren die op de lijst staan en die opnieuw zijn aangehouden vanwege het plegen van een nieuw feit (surplus). Wanneer de kinderrechter een voorlopige hechtenis of jeugddetentie heeft uitgesproken, probeert IJZ de jongere op een trekkingsrechtplaats te plaatsen. De verblijfstitel is dan 'voorlopige hechtenis' of 'jeugddetentie'.

¹³. Automatiseringssysteem van DJI waarin de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen in penitentiaire inrichtingen wordt vastgelegd.

¹⁴. Onder 'lopend vonnis' wordt een voor uitvoering vatbare gerechtelijke uitspraak verstaan.

Bij de vraag naar een trekkingsrechtplaatsing zijn twee factoren van belang:

- Welke inrichting heeft de meest gunstige ligging ten opzichte van de woonplaats van de jeugdige veelpleger?
- In welke JJI is plaats?

Uit de cijfers van DJI blijkt dat aan de voorkeur voor regioplaatsing, in de praktijk redelijk kan worden voldaan.

Tenderplaatsen

Met betrekking tot de besluitvorming en plaatsing van jeugdige veelplegers op de tenderplaatsen is in de loop van het jaar de definitie verruimd van 5 processen-verbaal (de landelijke definitie) naar 2 processen-verbaal (de OM-definitie). Dit had te maken met het feit dat de plaatsen niet optimaal benut werden.

Hieronder beperken we ons tot de meest recent voorgestelde werkwijze.¹⁵

De kernpunten van de werkwijze staan als volgt beschreven in de brief van de Dienst Justitiële Inrichtingen.

1. Voor DJI is allereerst van belang dat het Openbaar Ministerie heeft vastgesteld dat het om een veelpleger gaat.
2. Als een jeugdige dreigt een veelpleger te worden, komt hij op een lijst, die in bepaalde arrondissementen signaleringslijst wordt genoemd¹⁶.
3. In het Justitieel Casus Overleg (JCO)¹⁷ wordt een plan van aanpak besproken (casusregiefunctie Raad voor de Kinderbescherming). Het heeft sterk de voorkeur dat de jeugdige ten gevolge van het eerstvolgende strafbare feit in verzekering wordt gesteld en door de officier van justitie wordt voorgeleid aan de rechter-commissaris.

In overeenstemming met het feit dat het bij tenderplaatsen om behandelplaatsen gaat, zien we dat de plaatsingskaders waaronder jeugdigen op tenderplaatsen terechtkomen enigszins afwijken van de trekkingsrechtplaatsen waar het hoofdzakelijk om opvangplaatsen gaat. Op tenderplaatsen zijn naast de strafrechtelijke afdoeningen zoals 'voorlopige hechtenis' en 'jeugddetentie' nog civielrechtelijke trajecten mogelijk zoals ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing.

Om zicht te krijgen op de werkwijze en besluitvormingsprocessen op arrondissementsniveau is gesproken met de verschillende JCO- c.q. ketenoverlegpartners van de G4. In hoofdstuk 5 worden deze processen per G4 arrondissement beschreven.

¹⁵ Ministerie van Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen. Brief 22 april 2005.

¹⁶ Er zijn in de praktijk verschillende benamingen in omloop.

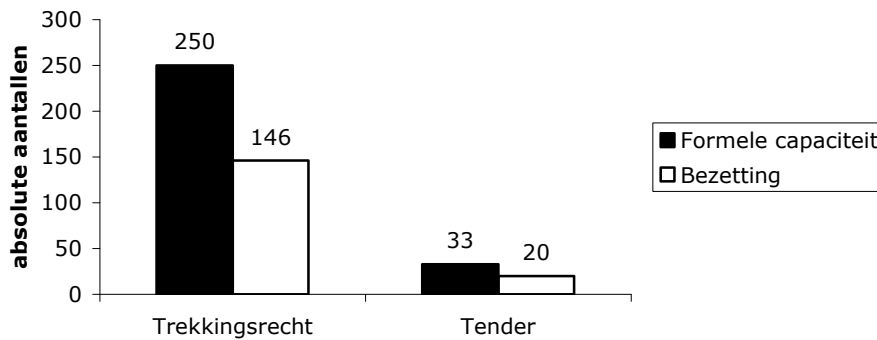
¹⁷ In dit onderzoek blijkt dat de term JCO niet overal wordt gebruikt. In Amsterdam spreekt men van een Ketenoverleg en in Utrecht van een Justitieel Casusoverleg Jeugdigen (JCJ) en in Nederlands Midden van Justitiële Casus Overleggen-Jeugd (JCO-J).

3.2 Capaciteit en bezetting

In deze paragraaf wordt aan de orde gesteld hoe het er voor de G4-arrondissementen voorstaat wat betreft de bezetting en de instroom ten aanzien van de specifieke veelplegersplaatsen.

Uit de cijfers met betrekking tot algemene landelijke capaciteit en bezetting blijkt dat men de veelplegersplaatsen, zowel trekkingsrecht- als tenderplaatsen, sinds de realisatie ervan tot nu toe nog niet volledig gevuld krijgt. Op het peilmoment van 1 juni 2005 blijkt dat 146 trekkingsrechtplaatsen en 20 tenderplaatsen bezet worden. Uitgedrukt in percentages is de totale bezetting van de trekkingsrechtplaatsen 58,7% en van de tenderplaatsen 61%. Het betreft hier één meting bijna vijf maanden na de invoering van de trekkingsrechtplaatsen en acht maanden na de invoering van de tenderplaatsen.¹⁸

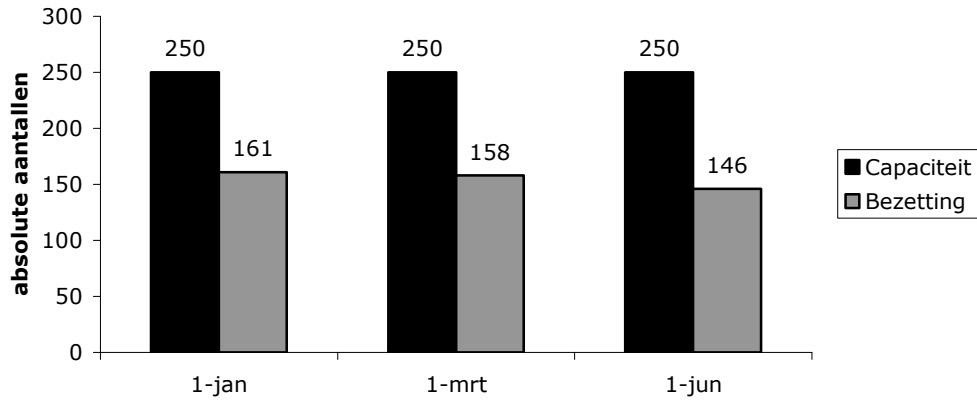
Figuur 1- Bezetting veelplegersplaatsen op 1 juni 2005



Bron: DJI, Den Haag

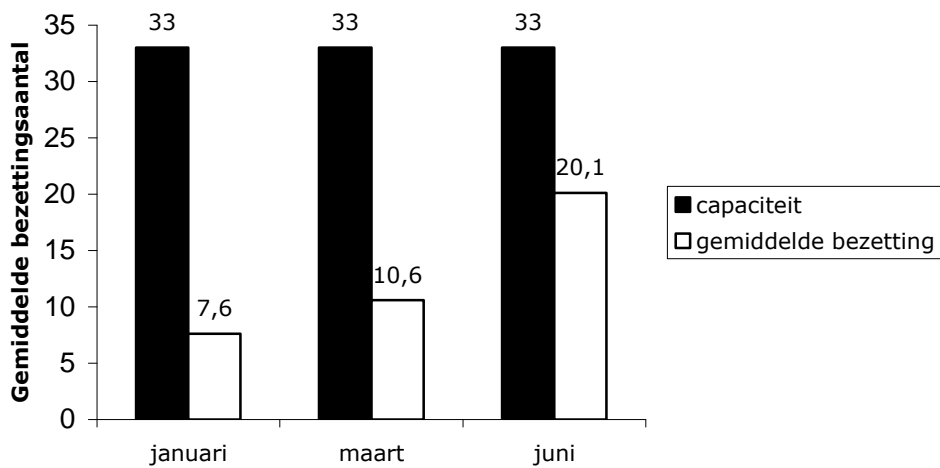
Om de ontwikkeling met betrekking tot de bezetting van de JJI-plaatsen te volgen, zijn deze in figuur 2 in beeld gebracht op drie meetmomenten. Uit de figuur blijkt dat de bezettingsgraad van de trekkingsrechtplaatsen is afgenomen. Was er in januari nog sprake van een bezetting van 161, op 1 maart was deze 158 en op 1 juni was deze 146.

¹⁸. In figuur 1 en 2 zijn ook de eerdergenoemde 36 behandelpplaatsen van de justitiële jeugdinrichting Den Eng opgenomen

Figuur 2 - Bezetting trekkingsrechtplaatsen op drie momenten

Bron: DJI, Den Haag

De gemiddelde bezetting van de tenderplaatsen vertoont over de periode januari-juni 2005 een lichte stijging.¹⁹ De oorzaak hiervan zou kunnen liggen in de verruiming van de definitie in april 2005. In figuur 3 wordt de bezetting van de tenderplaatsen weer-gegeven.

Figuur 3- Gemiddelde bezetting tenderplaatsen op drie momenten

Bron: DJI, Den Haag

¹⁹. In figuur 3 worden gemiddelden weergegeven. Dit hangt samen met het registratiesysteem van de DJI.

Hoelang verblijven jeugdige veelplegers gemiddeld op de JJI-plaatsen? Deze vraag kan op basis van de registratie van de DJI uitsluitend beantwoord worden voor de jeugdige veelplegers die een trekkingsrechtplaats in een opvanginrichting bezetten. Tabel 3 geeft een beeld van de gemiddelde verblijfsduur per inrichting van jeugdige veelplegers op trekkingsrecht*opvang*plaatsen.²⁰

Tabel 3. Aantallen jeugdige veelplegers en gemiddelde verblijfsduur in dagen op trekkingsrecht*opvang*plaatsen in de periode van januari t/m juni 2005²¹

Justitiële jeugdinrichting	Aantal jeugdige veelplegers	Gemiddelde verblijfsduur
Teylingereind	44	49,9
dep. R'dam	11	74,9
Rentray	8	52,4
Poortje	9	31,8
Nieuwe Lloyd	2	114,0
Kolkemate	2	41,5
Keerpunt	1	27,0
JOC	61	40,4
Hunnerberg	4	38,8
Hartelborgt	19	106,5
Doggershoek	2	39,0
Eikenstein	40	69,0
Hey-Acker	17	68,1
Totaal	220	57,7

Bron: DJI Den Haag

In het eerste half jaar van 2005 verblijven de jeugdige veelplegers gemiddeld 57,7 dagen op een trekkingsrecht*opvang*plaats.

²⁰. Den Engh is buiten beschouwing gelaten. Het betreft hier behandeling van jongeren. De jongeren verblijven hier gemiddeld veel langer. Ook blijkt het niet mogelijk de extractie te maken uit het registratiesysteem omdat jeugdige veelplegersplaatsen van Den Engh niet specifiek geoormerkt zijn.

²¹. Het gaat om uitstroom einde verblijf. Overplaatsingen en onttrekkingen zijn niet verwerkt. Wanneer er sprake is geweest van overplaatsing, is de gehele periode toegerekend aan de instelling waar het laatst is verbleven.

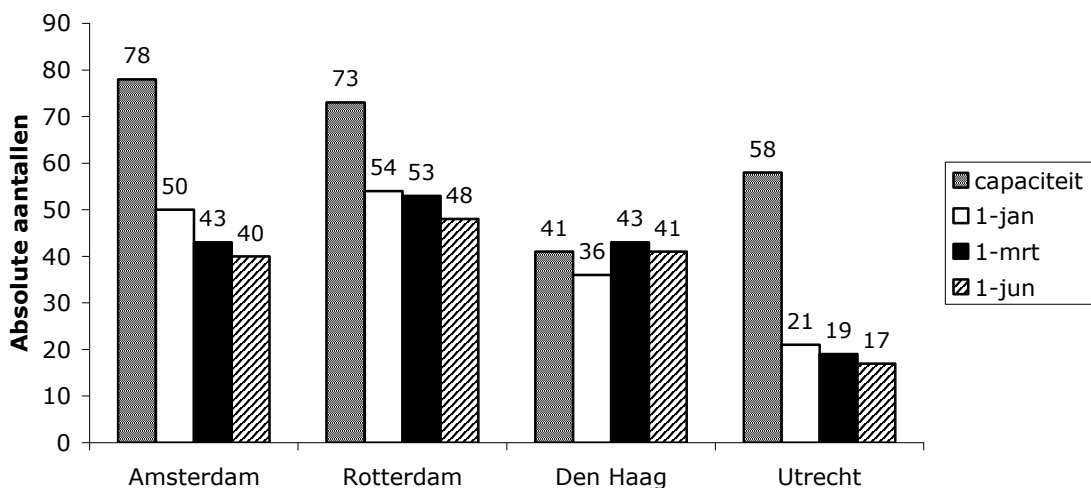
3.3 Bezetting en instroom uitgesplitst naar G4

Vervolgens is de bezetting van trekkingsrechtplaatsen door jeugdige veelplegers²² uitgesplitst naar de G4. Om verschuivingen binnen de bezetting weer te geven, is gekeken naar de bezetting op drie momenten: 1 januari, 1 maart, en 1 juni van het jaar 2005 (zie figuur 4). Er dient rekening mee te worden gehouden dat de geregistreerde bezetting lager is dan de werkelijke bezetting. Voor deze 'onderrapportage' zijn verschillende verklaringen:

1. De jeugdige veelplegerslijsten die DJI zou moeten ontvangen van de arrondissementen worden niet regelmatig geactualiseerd.
2. Er is sprake (geweest) van achterstand in de verwerking van de gegevens van veelplegers bij de afdeling IJZ van de sector JJI.
3. Er zijn problemen geweest bij het koppelen van de diverse bestanden, waardoor een aantal records niet optimaal zijn verwerkt.

In hoofdstuk 4 kan worden gelezen dat Amsterdam veel meer jeugdige veelplegers telt dan Rotterdam. Het is daarom opvallend dat niet Amsterdam, maar Rotterdam de meeste veelplegers levert. Daarnaast is er, geheel tegen de verwachtingen in, een afname in de bezetting over tijd. Met uitzondering van Den Haag zijn in alle G4-arrondissementen de aantallen op 1 juni lager dan in de voorgaande periodes. Figuur 4 laat dit zien.

Figuur 4- Trekkingsrechtplaatsen: JJI capaciteit en bezetting op peildatum

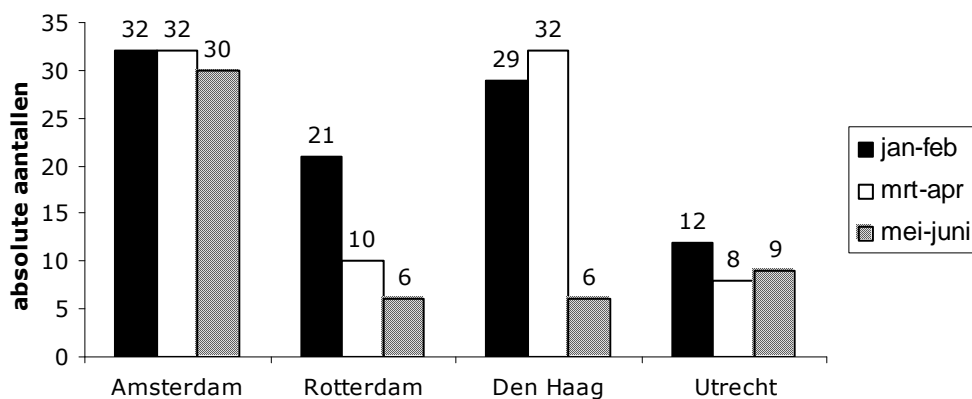


Bron: DJI, Den Haag

²². Zoals eerder vermeld, worden deze plaatsen indien niet door een jeugdige veelpleger opgevuld, door een andere jeugdige bezet.

Niet alleen de bezetting is belangrijk, maar ook het aantal plaatsingen. Jeugdige veelplegers kunnen immers langere of kortere tijd in een JJI verblijven. Om een beter beeld te krijgen van het aantal plaatsingen is daarom ook gekeken naar de instroom. Dit levert een soortgelijk beeld op. De instroomaantallen voor de G4 nemen in algemene zin af over tijd. Een sluitende verklaring hiervoor kan niet direct gevonden worden. Een mogelijke praktische verklaring is dat de verwerking van de cijfers door de DJI enigszins achterblijft bij de realiteit. Figuur 5 geeft de instroom van jeugdige veelplegers op de trekkingsrechtplaatsen weer.²³

Figuur 5- Trekkingsrechtplaatsen: instroom in JJI



Bron: DJI, Den Haag

In het kader van deze quick scan is het zinvol om te weten of geregistreerde jeugdige veelplegers ook op andere JJI-plaatsen als de tender- en trekkingsrechtplaatsen worden geplaatst. Uit tabel 4 blijkt dat dit inderdaad het geval is. Het gaat in het eerste half jaar van 2005 om 63 veelplegers die op behandelplaatsen in de JJI's terecht zijn gekomen.²⁴ De verdeling over de G4 ziet er dan als volgt uit:

Tabel 4. Aantal geregistreerde jeugdige veelplegers op behandelplaatsen in JJI's, zijnde niet-trekkingsrecht- en niet-tenderplaats. Periode januari-juni 2005

Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Totaal
15	17	20	11	63

Bron: DJI, Den Haag

²³. Met betrekking tot instroom konden voor Den Engh geen betrouwbare gegevens geleverd worden, deze aantallen zijn daarom buiten beschouwing gelaten

²⁴. Opvallend is het aantal van 26 jongeren die in Den Engh zijn opgenomen, de overige 37 jongeren zitten landelijk verspreid over de andere behandelinrichtingen.

Intermezzo: Jeugdige veelplegers en andere JJI-plaatsingen

Op verzoek van de jeugdofficieren van de G4 is bij de DJI navraag gedaan naar de titel waarop jongeren op trekkingsrecht- of tenderplaatsen terecht zijn gekomen.

In de periode van januari tot en met augustus 2005 blijkt ruim 88% van de door DJI geplaatste jeugdige veelplegers als preventief gehechte een trekkingsrechtplaats te bezetten, ruim 4% heeft de titel jeugddetentie, 2% PIJ en ruim 5% van de geplaatste jeugdige veelplegers heeft een ondertoezichtstelling (OTS).

Voor tenderplaatsen zijn de percentages niet bekend.

4. Jeugdige veelplegers in de G4

Centrale vraag in deze quick scan is de bezetting van de specifieke jeugdige veelplegersplaatsen door jongeren uit de G4-arrondissementen. Het aantal veelplegers en de wijze van afdoening per arrondissement spelen daarbij een cruciale rol. In dit hoofdstuk wordt per G4-gemeente en per arrondissement beschreven welke aantallen jeugdige veelplegers er staan geregistreerd. De wijze van signalering en afdoening wordt in hoofdstuk 5 beschreven.

4.1 Omvang

Om hoeveel veelplegers gaat het in de context van dit onderzoek? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is aan zowel de politieregio's als aan de arrondissementen gevraagd een overzicht aan te leveren van het aantal minderjarige veelplegers. Iedere politieregio en ieder arrondissement hanteert een signaleringslijst waarop de jeugdigen staan die voldoen aan de gestelde criteria. Belangrijk daarbij is ook welke definitie door de partners is gehanteerd. In de praktijk blijkt dat niet in alle arrondissementen voor dit traject de OM-definitie wordt gehanteerd. In de volgende vier paragrafen worden per stad en arrondissement de aantallen en definities gegeven.

4.1.1 Amsterdam

Het arrondissement Amsterdam bestrijkt twee politieregio's, namelijk de politieregio Gooi en Vechtstreek en de politieregio Amsterdam-Amstelland. Binnen het arrondissement Amsterdam is er voor gekozen om de toegekende tender- en trekkingsrecht-plaatsen uitsluitend toe te wijzen aan de politieregio Amsterdam-Amstelland. In deze beschrijving beperken we ons dan ook tot de politieregio Amsterdam-Amstelland.

Het arrondissement Amsterdam geeft aan dat de doelgroep minderjarige veelplegers een nieuwe groep is, die pas sinds januari 2005 beleidsmatige aandacht krijgt.²⁵

Sinds juni wordt bij zowel de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland als bij het arrondissement in relatie tot de jeugdige veelplegers de OM-definitie gehanteerd. De verschillende definities zijn in onderstaande tabel genoemd.

De intentie bestaat om vier maal per jaar een centrale update te maken. Tot op heden is dit niet gerealiseerd, omdat men over gegaan is op een andere wijze van dataverzameling. Amsterdam kan cijfers aanleveren per 1 januari 2005 en per 1 juni 2005. De januari-cijfers zijn gebaseerd op Xpol, terwijl per juni 2005 HKS als bron wordt gehanteerd, met als kanttekening dat in Amsterdam-Amstelland de actualiteit van HKS nog te wensen overlaat. Om deze onvolkomenheid te compenseren, is vervolgens in COM-PAS²⁶ gescreend.

Periode	Definitie minderjarige veelplegers	Aantal minderjarige veelplegers
Januari - juni 2005	Jeugdigen in de leeftijd van 12 tot 18 jaar, die in het gehele criminele verleden 3 of meer misdrijf pv's tegen zich zagen opgemaakt, waarvan ten minste één in het peiljaar, die hebben geleid tot twee parketnummers of 1 parketnummer met meerdere feiten.	563
Juni-2005	Jeugdigen in de leeftijd van 12 tot 18 jaar, die in het gehele criminele verleden 2 of meer misdrijf pv's tegen zich zagen opgemaakt, waarvan ten minste één in het peiljaar.	452

Er zijn 184 jongeren van de januarilijst opnieuw opgenomen in de junilijst.

²⁵. Hardekernjongeren stonden overigens al wel hoog op de agenda van de Justitie in de Buurt (JIB) organisaties

²⁶. Communicatiesysteem Openbaar Ministerie- Parket Administratie Systeem

4.1.2 Rotterdam

Het arrondissement Rotterdam bestrijkt de politieregio Rotterdam-Rijnmond. Zowel het arrondissement als de politieregio hanteren de zogenaamde PGA-lijst (Persoons-Gebonden Aanpak) die minderjarige meer- en veelplegers bevat. Om op deze lijst voor te komen, moet worden voldoen aan de hieronder genoemde definitie. Rotterdam maakt eerst een brutolijst. Deze lijsten worden vervolgens in de JCO's gevalideerd. Op deze wijze ontstaat per district de definitieve PGA-lijst jeugd. Het ligt in de bedoeling de lijst per kwartaal op te maken.²⁷ In het eerste half jaar van 2005 is dit nog niet gelukt; er zijn twee lijsten in dit onderzoek betrokken. Een lijst per 10 januari en een nieuwe lijst per 17 mei 2005.

Periode	Definitie minderjarige veelplegers	Aantal minderjarige veelplegers (gevalideerd)
10-01-2005 t/m 16-05- 2005	Jongeren in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar die in het gehele criminele verleden 2 of meer misdrijf pv's tegen zich zagen opgemaakt én ingestuurd naar het OM, waarvan ten minste één in het peiljaar.	332
17-05-2005 t/m september 2005		300

Er zijn 287 minderjarige jongeren van de januarilijst die opnieuw voorkomen op de meilijst, 42 jongeren zijn in de tussenliggende periode 18 jaar geworden, 3 minderjarige jongeren komen niet meer voor als PGA-er. De meilijst telt dus 13 nieuwe minderjarige PGA-jongeren.

²⁷. Opvallend is dat de aangeleverde PGA lijsten ook meerderjarige jongeren bevatten. Onbekend is of de lijsten die aangeleverd worden aan DJI ook meerderjarige PGA-jongeren bevatten.

In de tabel zijn op leeftijd gecorrigeerde aantallen verwerkt. De aangeleverde lijsten bevatten - voor deze correctie - in januari 431 PGA-jongeren en in mei 443 PGA-jongeren. 424 Jeugdigen kwamen op beide lijsten voor. Er zijn twee argumenten voor het voorkomen van meerderjarigen op de PGA-lijst. Ten eerste omdat jongeren in afdoeningstrajecten zitten die doorlopen na hun 18^e (bijvoorbeeld begeleiding jeugdreclassering of een PIJ-maatregel) en ten tweede omdat - volgens enkele geïnterviewden - de lijsten niet regelmatig worden opgeschoond. Dit laatste argument wordt overigens niet onderschreven door het OM.

4.1.3 Den Haag

Het arrondissement Den Haag bestrijkt twee politieregio's, de regio Haaglanden en de regio Hollands Midden. In deze paragraaf wordt zowel de regio Haaglanden, als de regio Hollands Midden besproken. De politie Haaglanden hanteert met betrekking tot minderjarigen de termen doorstromer en veelpleger. Er wordt twee keer per jaar in oktober en april een extractie gemaakt die leidt tot een nieuwe lijst. Bij het maken van de (doorstromers-) lijsten worden ter validering alle ketenpartners betrokken. Deze omvangrijke exercitie is de reden dat Den Haag slechts twee maal per jaar een lijst produceert. Er zijn 62 jongeren die op beide lijsten voorkomen. De tweede lijst bevat dus 61 nieuwe jeugdige veelplegers. Politieregio Haaglanden geeft het volgende beeld.

Periode	Definitie minderjarige veelplegers ²⁸	Aantal minderjarige veelplegers (gevalideerd)
01-10-2004 t/m 31-03-2005	1. Doorstromers: Jongeren in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar met tussen de 3 en de 10 antecedenten in HKS.	144
01-04-2005 t/m 01-10-2005	2. Minderjarige veelplegers: Jongeren in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar met meer dan 11 antecedenten in HKS.	133

De regio Hollands Midden hanteert dezelfde definities, ook hier wordt gewerkt met gevalideerde veelplegerslijsten, echter de periodes verschillen. In het eerste half jaar telt Hollands Midden 69 gevalideerde jeugdige veelplegers.

Periode	Definitie minderjarige veelplegers ²⁹	Aantal minderjarige veelplegers (gevalideerd)
01-01-2005 t/m 31-08 2005	1. Doorstromers: Jongeren in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar met tussen de 3 en de 10 antecedenten in HKS. 2. Minderjarige veelplegers: Jongeren in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar met meer dan 11 antecedenten in HKS.	69

²⁸. Doorstromers en minderjarige veelplegers vallen dus binnen de OM-definitie.

²⁹. Doorstromers en minderjarige veelplegers vallen dus binnen de OM-definitie.

4.1.4 Utrecht

Het arrondissement Utrecht bestrijkt de politieregio Utrecht. Utrecht werkt ook met een veelplegerslijst die in het Justitieel Casusoverleg Jeugd (JCJ) is gevalideerd. Daarbij is de stem van de jeugdofficier doorslaggevend. Opvallend is de sterk afwijkende definitie in Utrecht. In het volgende hoofdstuk wordt dit nader beargumenteerd.

Periode	Definitie minderjarige veelplegers³⁰	Aantal minderjarige veelplegers (gevalideerd)
Vanaf 01-01-2005	Personen van 17 jaar of jonger die over een periode van 5 jaar(waarvan het peiljaar het laatste jaar vormt), meer dan 10 maal als verdachte in BPS voorkomen, waarvan ten minste één maal in het peiljaar.	135

³⁰. Omdat de definitie van Utrecht sterk afwijkt van de OM-definitie is verzocht een extractie te maken binnen de OM-definitie. Binnen het tijdsbestek van dit onderzoek kon hieraan echter niet worden voldaan.

5. Jeugdige veelplegers: beleid en uitvoering

In hoofdstuk 4 is op kwantitatief niveau gekeken naar de jeugdige veelplegers binnen de arrondissementen van de G4. Dit hoofdstuk gaat in op de lokale, beleidsmatige aspecten. Hoe is de aanpak rondom de jeugdige veelplegers georganiseerd en op welke wijze vindt de afdoening plaats?

De grondslag voor deze beschrijving ligt in de interviews met partners in de Justitiële Casus Overleggen in de vier betrokken arrondissementen.³¹ Omdat het in Utrecht niet mogelijk bleek de deelnemers gezamenlijk te interviewen, is met de partners (politie, Raad voor de Kinderbescherming en OM) individueel gesproken.

In paragraaf 5.1 wordt, voor de niet-ingewijde lezer, de werkwijze in de jeugdstrafrechtketen beschreven. Paragraaf 5.2 verschaft informatie over de individuele werkwijzen bij vier JCO's.

5.1 Afdoening van jeugdstrafzaken

In deze paragraaf wordt het verloop van een jeugd(straf)zaak beschreven, zoals dit wordt voorgestaan door het Parket-Generaal.³²

De jeugdstrafrechtketen kent vier belangrijke partners: de politie, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming en de rechtbank.

De politie neemt de zaak van de jeugdige verdachte als eerste in behandeling. De politie pleegt een eerste selectie richting politiesepot bij bagatel feiten (er wordt geen zaak van gemaakt) of richting Halt bij de lichte, 'Haltwaardige' delicten van first en second offenders. Wanneer een sepot of HALT niet aan de orde zijn en de verdachte voor onderzoek in verzekering moet worden gesteld, worden de (hulp-)officier van justitie en de Raad voor de Kinderbescherming bij de zaak betrokken. De raad bezoekt de jongere in het kader van 'vroeghulp'. Tijdens dit bezoek wordt informatie ingewonnen over de leefomstandigheden van de jongere en het strafbare feit. Deze informatie wordt verwerkt in een vroeghulprapport dat als advies en informatiebron dient voor de officier van justitie en de kinderrechter. De officier van justitie besluit of de jongere wordt voorgeleid aan de rechter-commissaris³³ en/of ingebracht in het JCO.

▪ Voorgeleiding

Als de rechter-commissaris het verzoek om in bewaringstelling van de officier

³¹. De selectie voor de overleggen is per G4-arrondissement gemaakt door (medewerkers van) de korpschefs of hoofdofficieren van justitie.

³². Met het oog op een verdere, landelijke standaardisatie heeft het Openbaar Ministerie in overleg met de betrokken ketenpartners de "Aanwijzing effectieve afdoening van strafzaken jeugdigen" vastgesteld, die vanaf mei 2005 van kracht is. In aansluiting daarop is een modelprocesbeschrijving jeugdstrafzaken opgesteld. Een schematische weergave van deze modelprocesbeschrijving is opgenomen in bijlage 3. Paragraaf 5.1 is gebaseerd op de aanwijzing en de modelprocesbeschrijving.

³³. De rechter-commissaris (RC) is belast met het vooronderzoek in strafzaken.

van justitie honoreert, begint de voorlopige hechtenis. Hierbij moet de officier van justitie de Raad voor de Kinderbescherming om informatie vragen. Wil de officier langer dan 14 dagen voorlopige hechtenis dan dient dit te worden voorgelegd aan de raadkamer (bestaande uit drie rechters en een griffier). Ook hierbij wordt van de informatie uit het vroeghulprapport kennis genomen.

De uitvoering van het bevel tot voorlopige hechtenis kan zowel door de rechter-commissaris als door de raadkamer geschorst worden. Bij minderjarigen bestaat er zelfs een wettelijk beginsel om te schorsen. Aan een schorsing zijn vaak voorwaarden verbonden (bijvoorbeeld geen nieuwe strafbare feiten plegen, voldoen aan oproepen van politie en justitie, begeleiding door de jeugdreclassering, het volgen van een cursus, meewerken aan een persoonlijkheidsonderzoek).

Bij niet-schorsen komen voor het eerst de trekkingsrecht- en tenderplaatsen in beeld. Een jeugdige veelpleger kan zijn voorlopige hechtenis op een trekkingsrechtplaats, op een tenderplaats of op een gewone detentieplaats doorbrengen. Plaatsing op een tenderplaats gebeurt vaak door tussenkomst van de civiele rechter die een (voorlopige) ondertoezichtstelling uitspreekt.

Het tweede moment waarop trekkingsrecht- en tenderplaatsen actueel zijn, is wanneer de kinderrechter een vonnis uitspreekt. Ook dan kan gebruik worden gemaakt van deze speciale jeugdige veelplegerplaatsen.

In het totale strafproces is de Raad voor de Kinderbescherming belast met de casusregie dat betekent dat zij een schakelfunctie heeft tussen de diverse instanties die betrokken zijn in de jeugdstrafrechtsketen.

- **Inbreng in het JCO**

Het Justitieel Casus Overleg is een overleg waarin politie, OM en Raad voor de Kinderbescherming zitting hebben. In veel steden neemt ook het Bureau Jeugdzorg (jeugdreclassering) deel.

In principe moet iedere jeugdzaak, behalve een Haltwaardig-feit, worden ingebracht in het JCO. De in het vorige punt besproken zaken - de voorgeleidingen - worden ter kennis gebracht van de leden van het JCO. De overige zaken worden voorgelegd aan de deelnemers van het JCO. Doel van het JCO is om in overleg met de ketenpartners de kwaliteit van de afdoeningsbeslissing te verbeteren. Alle partners brengen hun informatie in (bijvoorbeeld: raadsrapportage, politie- en justitiedocumentatie, informatie van jeugdzorg en lokale achtergrondinformatie). Op basis van dit overleg neemt de officier van justitie een afdoeningsbeslissing. Het is de bedoeling dat het merendeel van de zaken tot een OM-afdoening zal leiden. Daarbij moet vooral gedacht worden aan taakstraffen en transacties in de vorm van geldboetes.

In het geval van een taakstraf neemt de Raad voor de Kinderbescherming de invulling, de begeleiding en de controle op zich.

5.2 De G4 aan het woord

Hoe wordt door de ketenpartners omgegaan met de jeugdige veelplegers? Uit hoofdstuk 4.2 is gebleken dat er in de arrondissementen en politieregio's verschillende definities worden gehanteerd. Verschilt ook de aanpak van de jeugdige veelpleger per werkgebied? Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de opgetekende ervaringen en interviews met JCO's in de vier arrondissementen. Nadrukkelijk moet er op worden gewezen dat we in dit hoofdstuk per arrondissement te maken hebben met een willekeurig gekozen JCO dat in meer of mindere mate representatief is voor de andere JCO's binnen het arrondissement. De verslagen van de interviews zijn in een later stadium voorgelegd aan de betrokken jeugd(beleids)officieren van het betreffende arrondissement, maar weerspiegelen niet noodzakelijk de beleidsvisie van dat OM. Een deel van de reacties van de beleidsofficieren is verwerkt in voetnoten die beginnen met de woorden "Reactie OM:".

Intermezzo: jeugdige veelplegers in de praktijk

José is een zeventienjarige jongen die zijn sporen verdiend heeft als winkel- en brommerdief. Hij is vorig jaar in verband met enkele brommerdiefstallen voorgeleid. De rechter-commissaris heeft besloten tot een voorlopige hechtenis. De hechtenis wordt geschorst onder voorwaarde ITB Criem. De begeleiding door de jeugdreclassering werpt helaas nog te weinig vruchten af, want José pleegt al snel weer een brommerdiefstal. Hij wordt aangehouden en er volgt een in verzekeringstelling. Na spoedoverleg in de keten wordt door de jeugdofficier een voorlopige hechtenis gevorderd. In de tussentijd is in het scenario-overleg onder regie van de jeugdofficier overeengekomen dat plaatsing op een tenderplaats een goed alternatief zou zijn voor José. De Raad voor de Kinderbescherming acht de jongen na onderzoek hiervoor ook geschikt. De kinderrechter volgt het advies niet op en besluit tot een schorsing van de voorlopige hechtenis met als bijzondere voorwaarde dat José zich houdt aan de aanwijzingen van de jeugdreclassering.

5.2.1 Arrondissement Amsterdam

Organisatie

De vijf politiedistricten van de stad Amsterdam beschikken over een ketenunit. In de ketenunit komen alle strafzaken van jongeren en veelplegers ter sprake.

Een ketenunit heeft tot doel de informatie van de partners samen te brengen zodat de effectiviteit van de aanpak van crimineel gedrag van jeugdigen en veelplegers wordt verhoogd. De reguliere partners in ketenoverleg in Amsterdam-Noord zijn het Openbaar Ministerie (regie), de regiopolitie, het Bureau Jeugdzorg (jeugdreclassering), de Raad voor de Kinderbescherming, de reclassering, Halt en de zorgcoördinator van het stadsdeel.

Werkwijze

De ketenunit komt wekelijks bijeen. Binnen dit overleg kunnen drie processen worden onderscheiden:

1. *De briefing* die dagelijks plaatsvindt en waarin alle jongeren met een strafbaar feit worden besproken. Hier wordt de richting bepaald die de strafzaak op zal gaan. De bedoeling is dat alle partners hun informatie inleveren. Dat is van belang voor de strafrechtelijke routing en beïnvloedt welke partner de screening doet.
2. *Het afdoeningsoverleg* waarin alle zaken, behalve de voorgeleidingen, aan de orde komen. Jongeren die in dit overleg worden besproken, worden op verschillende wijzen 'afgehandeld'. Werk-en leerstraffen komen veelvuldig voor maar ook wordt besloten om tot dagvaarding over te gaan.
3. *Het scenario-overleg* dat de zware en urgente gevallen bespreekt. Deze groep bestaat in Amsterdam uit harde kernjongeren en Potentiële Jeugdige Veelplegers. Deze laatste groepen zijn van belang voor dit onderzoek.

Binnen het scenario-overleg wordt niet volgens de OM-definitie gewerkt. Reden hiervoor is dat de definitie als te soepel wordt beschouwd. Jongeren die op basis van de OM-definitie zouden worden voorgeleid, komen voor het merendeel niet in aanmerking voor voorgeleiding en - in het verlengde daarvan - veelplegersplaatsen. Men vindt het een te zware afdoening in relatie tot de feiten. In het ketenoverleg worden voor de zwaardere groep de volgende definities gehanteerd:

<i>Hardekernjongere:</i>	Jongere in de leeftijd van 12 tot en met 23 jaar met minstens vijf misdrijf processen-verbaal waarvan twee zware misdrijven in het peiljaar. Of jongeren met drie zware misdrijf processen-verbaal. Op de lijst van het scenario-overleg in Amsterdam-Noord komen 22 minderjarige harde kernjongeren voor.
<i>Potentiële Jeugdige Veelpleger:</i>	Jongere in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar met minstens drie misdrijf processen-verbaal, die geleid hebben tot minstens twee parketnummers of tot 1 parketnummer met meerdere feiten, waarvan tenminste 1 in het peiljaar. Op de lijst van het scenario-overleg in Amsterdam-Noord komen 30 Potentiële Jeugdige Veelplegers voor.

Het is de bedoeling dat per kwartaal een nieuwe lijst wordt gemaakt van harde kernjongeren en Potentiële Jeugdige Veelplegers. Het scenario-overleg vindt tweewekelijks plaats. Aanleidingen om een jongere te bespreken, zijn behalve de classificatie harde kernjongere of potentiële jeugdige veelpleger:

- een nieuw feit
- schorsing van een voorlopige hechtenis
- het niet-voldoen aan een voorwaarde

- het mislukken van een (taak)straf
- een hoger beroep waardoor de jongere weer 'op straat komt'
- een signaal van de 'zorgkant' dat het niet goed gaat
- monitoring

Alle partners kunnen jongeren inbrengen. De politie beschikt over de delictsinformatie en (lokale) achtergrondinformatie. De Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering hebben een adviserende rol ten aanzien van OM en rechtbank. De inbreng van de unitsecretaris in het overleg is daarbij van belang omdat deze in staat is te anticiperen op de juridische haalbaarheid van mogelijke adviezen betreffende de wijze van afdoening door OM, raadkamer en de rechter. Niet altijd wordt overgegaan tot voorgeleiding, omdat de ervaring leert dat de lichte zaken bij de kinderrechter i.c. rechter-commissaris 'sneuelen'.

"Wat ze doen, is vaak wel veel, maar in justitiële zin niet heftig."

Bij het geven van het advies wordt gestreefd naar consensus tussen de deelnemers aan het scenario-overleg, iets dat in vrijwel alle situaties ook lukt.

De afdoeningen

Zowel binnen het afdoeningsoverleg, als binnen het scenario-overleg wordt vaak gekozen voor een civiele afdoening van de problemen. Daarbij valt te denken aan Functionaal Family Therapy (FFT) ³⁴ en de Multi System Therapy (MST) ³⁵. Naar de mening van de deelnemers staat dit beter in verhouding tot de gepleegde feiten en biedt dit meer perspectief voor de jongeren.

De strafrechtelijke interventies waartoe vaak wordt besloten, zijn taakstraffen, maar ook FFT en MST.

In de praktijk van het scenario-overleg wordt vaak gezocht naar de ultieme combinatie van een straf- en/of civiel traject

De geïnterviewden signaleren dat door de officier en de kinderrechter vaak wordt gesanctioneerd in de vorm van taakstraffen en jeugdreclasseringstrajecten (Maatregel Hulp en Steun, ITB Harde Kern en ITB CRIEM) zowel als het gaat om voorwaarden voor schorsingen als om vonnissen. De kinderrechter veroordeelt ook tot voorwaardelijke vrijheidsstraffen met als bijzondere voorwaarde FFT of MST.

³⁴. FFT is een gezinsgericht preventie- en interventieprogramma. Met behulp van FFT wordt ingegrepen in de functionele gedragspatronen van het gezin. FFT is ontwikkeld om zowel lichte als ernstige vormen van probleemgedrag bij adolescenten aan te pakken. Zie: Boendermaker, L. (red.) 2005.

³⁵. MST is een individuele behandelmethode in de thuissituatie voor delinquente jongeren met gewelddadig en hardnekkig antisociaal gedrag. Zie: Boendermaker, L. (red.) 2005.

Kritische kanttekeningen

1. In de meeste gevallen kunnen de ketenpartners zich vinden in de handelwijze van de jeugdofficier en de kinderrechter. Wat in algemene zin door de ketenpartners wordt betreurd, is dat tenuitvoerlegging van voorwaardelijke vrijheidstraffen nogal eens achterwege blijft en dat jongeren tweede en derde kansen worden geboden. Dit tast de geloofwaardigheid van zowel politie als justitie aan. Het motto moet zijn:

"Doen wat je zegt."

2. Ook wordt gewezen op een inconsequentie in het beleid: rechters-commissarissen houden zich namelijk aan het wettelijke beginsel dat zo snel mogelijk moet worden geschorst wanneer de verdachte een minderjarige is. Voorlopige hechtenis, zoals bedoeld in het minderjarig veelplegersbeleid, staat daar haaks op.

Veelplegers kwantitatief

Wat gebeurt er met de minderjarige veelplegers die op de lijsten van de arrondissementen staan? In Amsterdam-Noord staan in mei 2005 88 jeugdige veelplegers op de 'arrondissementslijst'. Doordat binnen de keten een strakkere definitie wordt gehanteerd, wordt de lijst gereduceerd tot 52 jongeren. Ongeveer 25 jongeren van deze lijst worden actueel besproken omdat daartoe een concrete aanleiding bestaat (de actieve lijst). Dit geeft het volgende beeld:

Aantal jeugdige veelplegers per 31 mei 2005	88
Aantal jongeren in scenario-overleg	52
Actieve lijst (zie werkwijze)	25 ³⁶

³⁶. Aantal berust op een schatting.

5.2.2 Arrondissement Rotterdam

In Rotterdam vallen de politieregio Rotterdam-Rijnmond en het arrondissement geografisch gezien samen.

Organisatiestructuur

In alle politiedistricten van de regio Rotterdam-Rijnmond is een JCO. In het JCO District Oost zijn niet alleen de politie en justitiepartners (OM-Jeugdparketsecretaris, Raad voor de Kinderbescherming en jeugdreclassering) vertegenwoordigd, maar ook het lokale veld (bij voorbeeld de leerplichtambtenaar, Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, Dienst Stedelijk Onderwijs).

De JCO's in Rotterdam vormen een belangrijke schakel in de PersoonsGerichte Aanpak van minderjarigen. In het interview benadrukken de leden van het JCO het sterk preventieve karakter van hun overleg.

Werkwijze

In het JCO District Oost staan de oorzaken van het delinquente gedrag en de achtergrond van de jongere centraal. Het JCO is meer een afstemmingsoverleg dan een afdoeningsoverleg.³⁷

Het JCO komt tweewekelijks bijeen. Het JCO bespreekt zowel zorgjongeren als first-offenders en PGA-jongeren, met de nadruk op de first-offenders.

De jongeren hebben wel allemaal politiecontacten. Directe aanleiding om ingebracht te worden in het JCO is een strafbaar feit waarvoor de jongere door het OM zal worden vervolgd. De bespreking in het JCO richt zich op de strafrechtelijke afdoening, waarbij de achtergrond van de jongere wordt 'meegenomen' en er wordt bekeken welke aanpak het meest aangewezen is. Het betreft dan een adviesrol ten opzichte van de jeugdparketsecretaris.

³⁷. Reactie OM: Omdat het in het arrondissement Rotterdam niet mogelijk is alle strafzaken tegen minderjarigen in het JCO te bespreken, is in het arrondissement Rotterdam al een aantal jaren het Niemand Weg Zonder Overleg (NWZO, zie uitleg hieronder) ingesteld, met het JCO als afstemmingsoverleg met afdoeningsadvies. Rotterdam scoort met deze werkwijze zeer goed wat betreft de doorlooptijden. Tijdens het JCO-overleg wordt informatie uitgewisseld en de aanpak van de verschillende ketenpartners op elkaar afgestemd. In het JCO wordt een advies gegeven m.b.t. de uiteindelijke afdoening van de (straf)zaak. Overdracht naar het gemeentelijk - en/of hulpverleningsnetwerk wordt vanuit het JCO in gang gezet, zodat gemeentelijke en/of hulpverleningstrajecten parallel kunnen lopen met de justitiële aanpak. Hetgeen besproken is in het overleg wordt vastgelegd (in het JCO-SS) en door de eindverantwoordelijken bij zowel het OM als de Raad voor de Kinderbescherming, JR en andere partners betrokken bij de afdoening van de zaak. Niemand Weg Zonder Overleg (NWZO)- In het arrondissement Rotterdam wordt gewerkt met NWZO, Dit betekent dat de politie, met uitzondering van de beslissing tot verwijzing naar Halt, in alle zaken van minderjarigen voor heenzending van de minderjarige overleg dient te voeren met een jeugdparketsecretaris van het OM die een beslissing neemt over de voorgenomen afdoening.

Ook zorgsignalen van een JCO-partner of van de buurtagent en monitoring van het traject dat voor een jongere is uitgezet, vormen input voor de vergadering.

Ongeveer één maal per kwartaal worden tijdens het valideringsmoment alle PGA-jongeren besproken. Per maand worden - volgens een ruwe schatting - 5 á 10 PGA-jongeren besproken in het JCO.

Met de justitiële partners in het JCO en de jeugdcoördinator van het District Oost is nader ingegaan op het thema van onderhavig onderzoek. Per mei 2005 telt het District Oost 55 gevalideerde minderjarige PGA-jongeren. Dit aantal komt overeen met de schattingen van de gesprekspartners. Alle PGA-jongeren uit het District Oost worden 'geadopteerd' door een lid van het wijkteam of door een buurtagent.³⁸ PGA-jongeren worden door deze agent bezocht en krijgen een schrijven overhandigd met betrekking tot de aanpak van de PGA-jongeren.

Dossiervorming van deze jongeren vindt plaats in het bedrijfsprocessensysteem Xpol. De informatie uit het JCO wordt niet vastgelegd in dit dossier. Wel beschikt Rotterdam over een - door het OM gevoed - JCO-supportsysteem, waarin JCO-informatie wordt opgeslagen. Doordat de dossiers in de loop van dit jaar zijn aangemaakt, is het nog niet mogelijk gebleken om voor alle jongeren een aanpak te ontwikkelen. Met de jeugdparquetsecretaris zijn wel 'routings' voor de PGA-jongeren afgesproken, maar gezien de werkdruk bij het OM lukt het lang niet altijd om deze in de praktijk ook uit te voeren.

De afdoeningen

Wanneer PGA-jongeren worden aangehouden voor een strafbaar feit wordt er uitsluitend voorgeleid wanneer het feit voorgeleidingswaardig is. Een derde misdrijf leidt *niet* altijd tot voorgeleiding. Een voorzichtige schatting geeft aan dat minder dan de helft van de PGA-jongeren wordt voorgeleid. Door de politie wordt opgemerkt dat deze gang van zaken demotiverend werkt voor de 'adoptief agent' en dat het een verkeerd signaal is richting de betreffende veelpleger: de agent geeft aan dat de aanpak streng is, terwijl de jongere dit niet ervaart bij zijn eerstvolgende strafbare feit.

De lokale PGA-gedachte is sterk oorzaakgericht, terwijl andere ketenpartners sterk incidentgericht zijn. Wanneer het komt tot een voorlopige hechtenis, wordt deze veelal geschorst met algemene voorwaarden of jeugdreclasseringsmaatregelen.

"Het PGA-label levert bij het OM en de rechtbank niet zoveel meerwaarde op."

Overigens geeft de Raad voor de Kinderbescherming aan dat dit veelal ook hun advies is.

³⁸. Omdat buurtagenten beperkte capaciteit hebben, geldt deze algemene adoptieregeling voor PGA-jongeren niet voor alle JCO's in Rotterdam. Wel is het zo dat jongeren die op de PGA-lijst staan en opnieuw een strafbaar feit hebben gepleegd en/of in een traject zitten of hebben gezeten, door een buurtagent worden geadopteerd.

De adviezen van de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering worden veelal gevolgd door de rechter(-commissaris). De jeugdreclassering geeft aan dat zij meer mogelijkheden zien in de zin van pedagogische interventies, waarbij gedacht moet worden aan ambulante hulpverleningstrajecten. In het plan van aanpak van de jeugdreclassering is vaak therapeutische hulp (bijvoorbeeld agressieregulatietherapie of specifieke therapieën voor zedendelinquenten) opgenomen.³⁹

Kritische kanttekeningen

1. In Rotterdam wordt de afstand tussen het OM en de politie als te groot ervaren wanneer het de aanpak van PGA-jeugdigen betreft. Recent is gesproken over mandatering van de jeugdparketsecretaris zodat de samenwerking aangaande de jeugdige kan worden geoptimaliseerd en zaken snel en effectief kunnen worden afgehandeld. In dit kader start binnenkort een pilot in het District Oost, waarbij het OM en de Raad voor de Kinderbescherming een dag per week fysiek op het politiebureau aanwezig zijn om in samenwerking met de politie de afdoening van jeugdzaken ter hand te nemen.
2. De Raad voor de Kinderbescherming stelt pas sinds enkele maanden op de hoogte te zijn van het bestaan van trekkingsrecht- en tenderplaatsen en heeft daarom deze opties nog niet toegepast in haar adviezen.

Intermezzo: jeugdige veelplegers in de praktijk

Ismael staat op de veelplegerslijst omdat hij zich in het verleden onder andere schuldig heeft gemaakt aan mishandelingen en diefstal van een GSM. De wijkagent bespreekt tijdens een huisbezoek met de ouders en Ismael wat dit voor hen betekent. De ouders staan positief tegenover de aanpak van de politie en Ismael geeft aan dat hij zich rustig zal houden. Ismael volhardt echter in zijn negatieve gedrag. Hij houdt zich met verkeerde vrienden op en loopt weg van huis. Ter zake van een fietsdiefstal wordt hij voorgeleid aan de officier van justitie. De rechter-commissaris gaat echter niet mee in de vordering voorlopige hechtenis en Ismael wordt zonder voorwaarde weer naar huis gestuurd. Zijn strafbare gedrag is daarna niet meer te stuiten en in no time heeft hij een buschauffeur bedreigd en een fiets gestolen. De voorgeleiding voor deze twee zaken leidde tot een voorlopige hechtenis, die geschorst is met de voorwaarde dat Ismael geen nieuwe strafbare feiten mag plegen en mee moet werken aan een onderzoek van een gedragsdeskundige.

³⁹. In deze paragraaf is het subkopje "Veelplegers kwantitatief" niet opgenomen, omdat de betrokken gesprekspartners hierover geen uitspraken kunnen doen.

5.2.3 Arrondissement Den Haag

Het arrondissement Den Haag bestrijkt de politieregio's Haaglanden en Hollands Midden. Om een breder beeld te kunnen schetsen van de verschillende werkwijzen binnen de JCO's is gekozen voor een groepsinterview met een JCO in een kleinstedelijk district in de regio Hollands Midden.

Door de politieregio Haaglanden is behalve inzage in het cijfermateriaal ook informatie verstrekt aangaande de wijze van afhandeling en afdoening van jeugdige veelplegers/doorstromers in de lokale JCO's. Deze gegevens worden aan het eind van deze paragraaf gepresenteerd.

Organisatie

De politieregio Hollands Midden heeft vier districten met daaraan gekoppeld vier Justitiële Casus Overleggen-Jeugd (JCO-J). Aan dit onderzoek is meegewerkt door het politiedistrict Rijn- en Veenstreek.

In het JCO-J Rijn- en Veenstreek hebben het Openbaar Ministerie, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming en het bureau jeugdzorg (jeugdreclassering) zitting.

Werkwijze

Het JCO-J komt maandelijks bijeen. In deze vergadering worden alle jongeren op de doorstromerlijst en de zorglijst besproken. De partners geven actuele mutaties en acties aan op het digitale Plan van Aanpak. Voor iedere jongere wordt een Plan van Aanpak gemaakt. Zodra daartoe een aanleiding is - al dan niet strafrechtelijk - kan tot actie worden overgegaan en is een voorgeleiding snel voorbereid en gerealiseerd.

"Het afdoeningsadvies met dossier ligt al op de plank".

Er wordt niet volgens de OM-definitie gewerkt. In het JCO-J wordt de term doorstromer gehanteerd:

Doorstromer: Jongere in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar met minimaal 3 processen-verbaal, waarvan 1 in het laatste half jaar en 2 parketnummers. Het district Rijn- en Veenstreek telt vanaf 1 april 2005 15 doorstromers. In de periode van 1 november 2004 t/m 31 maart was er in het district sprake van 11 doorstromers.⁴⁰

Omdat de doorstromerlijst per half jaar wordt opgemaakt en dus statisch is, kent het district ook een zorglijst.

Zorglijstjongere: Jongere in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar die nog niet als doorstromer kan worden aangemerkt, maar gezien zijn so-

⁴⁰. In verhouding tot de andere besproken JCO's hebben we hier, zoals gezegd, te maken met een kleine, niet-grootstedelijke JCO.

ciale context en gedrag wel als aankomende doorstromer kan worden betiteld. Het district Rijn- en Veenstreek telt zes zorglijstjongeren.

Iedere jongere, op de zorglijst en op de doorstromerlijst, wordt geadopteerd door een wijkagent. Jongeren en hun ouders wordt dit ook persoonlijk meegedeeld. Tijdens deze gesprekken wordt melding gemaakt van het feit dat de jongere prioriteit 'geniet' bij opsporing en bij alle nieuwe strafbare feiten zal worden voorgeleid.

Bij de besluitvorming in het JCO-J valt op dat de politie en de jeugdofficier vaker de voorkeur geven aan strafrechtelijke trajecten, terwijl de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering meer voorkeur hebben voor de civielrechtelijke (zorg)trajecten. In de praktijk blijkt het echter mogelijk om tot een eensluidend advies te komen. Daarbij moet worden aangetekend dat de doorstromerlijst een toplist is en dat civiele trajecten en hulpverlening vaak al een gepasseerd station zijn. Het is uiteindelijk de OM-partner in het JCO-J die beslist over het advies aangaande de afdoening.

De afdoeningen

De doorstromers worden bij nieuwe strafbare feiten altijd voorgeleid. Als gevolg van de intensiviteit van de aanpak, zoals de politieadoptie, komen bijna alle doorstromers opnieuw in beeld wegens strafbare feiten. Voorgeleiding leidt niet altijd tot voorlopige hechtenis. In de gevallen waarin de rechter-commissaris de voorlopige hechtenis wel toewijst, volgt vaak een schorsing met voorwaarden.⁴¹ De ervaring van de partners uit het JCO Rijn- en Veenstreek is dat bij voorlopige hechtenis vaak – conform wettelijk voorschriften – geschorst wordt onder voorwaarden van jeugdreclasseringstrajecten.

Civielrechtelijke afdoening en hulpverlening zijn voor de jongeren uit het doorstromeroverleg volgens de partners veelal een gepasseerd station. Binnen de groep zijn desondanks twee OTS-sen uitgesproken waarvan één met een gesloten plaatsing.

In de meeste gevallen kunnen de ketenpartners zich vinden in de handelwijze van de jeugdofficier en de kinderrechter.

Doorstromers Rijn- en Veenstreek kwantitatief

De districtelijke doorstromersevaluatie uit de periode november 2004 tot april 2005 geeft het volgende beeld:

⁴¹. Reactie OM: Uit de praktijk blijkt dat ten minste eenderde deel van de doorstromerszaken – juridisch gezien – geen voorgeleidingsmogelijkheden heeft. In dit verband wijst de jeugdofficier van justitie op de praktijk waarin blijkt dat doorstromers vaak voor relatief geringe feiten (heling bromfiets, winkeldiefstalletjes) worden voorgeleid. Artikel 67 a lid 3 SV geeft aan dat een voorlopige hechtenis niet langer mag duren dan de te verwachten straf.

Aantal Doorstromers	11
Aantal per maand besproken doorstromers in JCO-J	11
Aantal voorgeleide doorstromers n.a.v. strafbaar feit (1 heenzenning met dagvaarding)	7
Aantal vorderingen voorlopige hechtenis overgenomen door RC	6

De leden van het JCO-J merken nog op dat ook zij de indruk hebben dat kinderrechters en officieren van justitie de voorkeur geven aan pedagogische interventies en civielrechtelijke trajecten. Zwaarder inzetten op bijvoorbeeld een trekkingsrecht- of tenderplaats blijkt in de praktijk vaak niet in verhouding te staan tot de gepleegde feiten. Overigens is het bestaan van de tenderplaatsen pas sinds enkele maanden bekend.

Met betrekking tot de aantallen die in de politiek en de media worden genoemd, geven de geïnterviewden aan dat het aantal veelplegers weliswaar hoog is, maar dat als jongeren nog niet het label doorstromer of veelpleger hebben, de pakkans klein is. Daarnaast is er een groep die op de rand 'balanceert'. Die jongeren voldoen niet aan de definitie of zijn in het peiljaar niet gepakt, maar veroorzaken wel veel overlast en onveiligheidsgevoelens. Door het plaatsen van jongeren op de zorglijst wordt de pakkans in het district Rijn- en Veenstreek verhoogd.

Doorstromer Regio Haaglanden kwantitatief

Ook de politieregio Haaglanden houdt een overzicht bij van de in Den Haag aangehouden doorstromers: In de periode van 01 januari 2005 tot en met 31 mei 2005 geeft dit het volgende beeld:

	Aantal personen
Doorstromers	215
Doorstromers met proces-verbaal	80
Aangehouden doorstromers met proces-verbaal	67
In verzekering gestelde doorstromers	50
Voorgeleide doorstromers	48

In de politieregio Haaglanden zien we dat bijna een kwart van de doorstromers wordt voorgeleid, overigens is dit iets meer dan de helft van de doorstromers met een proces-verbaal.

Bij de jeugdreclassering zijn in dezelfde periode 48 doorstromers in begeleiding. Dit hoeven niet per definitie dezelfde doorstromers te zijn als in bovenstaand schema.

5.2.4 Arrondissement Utrecht

De politieregio Utrecht en het Arrondissement Utrecht bestrijken hetzelfde gebied.

Organisatie

In de stad Utrecht is sprake van één Justitieel Casus Overleg Jeugd (JCJ). In januari 2005 is in het Arrondissementaal Platform Jeugdcriminaliteit (APJ) besloten om per september 2005 te starten met een JCJ 'nieuwe stijl', waarin het JCJ wordt opgesplitst in drie onderdelen (zie werkwijze). Op het moment van dit onderzoek bevond het Utrechtse JCJ zich min of meer in een vacuüm. Tot nu toe werden veelplegers repressief besproken, dit moet een meer pro-actief karakter krijgen. In oktober 2005 zullen concrete werkafspraken met de partners worden gemaakt. Het afgelopen jaar is er echter wel ervaring opgedaan met het JCJ 'nieuwe stijl'.

"De focus in Utrecht heeft gelegen op de hardkerners. Nu zijn de jeugdige veelplegers aan de beurt."

Werkwijze

Het JCJ 'nieuwe stijl' heeft drie peilers:

- a. Een afdoeningsoverleg dat wekelijks bijeenkomt. De partners zijn de politie, het OM en de Raad voor de Kinderbescherming. Het overleg bespreekt alle afdoeningen met uitzondering van Halt en voorgeleidingen.
- b. Een risico-overleg dat tweewekelijkse plaatsvindt en waarin risicojongeren worden besproken. Dit kunnen jongeren zijn die opvallen door hun delinquente gedrag, maar ook jongeren die psychosomatische of andere problemen hebben. In dit overleg zitten de bovenstaande partners aangevuld met jeugdzorg.
- c. Een veelplegersoverleg dat ook tweewekelijks bijeenkomt en waar de gemeentelijke partners (onderwijs en welzijn), jeugdzorg, OM, politie en de Raad voor de Kinderbescherming acte de présence geven. Binnen het veelplegersoverleg zullen minderjarige veelplegers in de toekomst pro-actief worden besproken, waarna per minderjarige veelpleger een scenario (ketenbrede afspraken op maat) zal worden vastgelegd in een registratiesysteem. Reden om een jongere in dit overleg te bespreken, is bijvoorbeeld een nieuw feit of zorgen van één van de partners. Gezien het aantal jeugdige veelplegers kunnen de 4 districten binnen de stad Utrecht slechts een vijftal jeugdige veelplegers per district per vergadering inbrengen.

Binnen de politieregio en het arrondissement wordt niet met de landelijke OM-definitie gewerkt, maar wordt een jeugdige veelpleger als volgt gedefinieerd.

Jeugdige veelpleger: Jongere in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar die over een periode van 5 jaar (waarvan het peiljaar het laatste vormt), meer dan 10 maal als verdachte in BPS voorkomt.

Het argument om deze definitie te hanteren, is er in gelegen dat de ketenpartners er van overtuigd zijn dat door het raadplegen van bedrijfsprocessensysteem (BPS) beter zicht wordt verkregen op de criminele carrière en dat het in relatie tot het terugdringen van overlast in de wijken ook belangrijk is dat overtredingen en kleine misdrijven in beeld worden gebracht. Nadat op basis van de definitie een brutolijst is samengesteld, wordt met de jeugdofficier overlegd welke jongeren de definitieve kwalificatie jeugdige veelpleger krijgen. Deze jongeren komen op de nettolijst. In het eerste kwartaal van 2005 heeft de stad Utrecht 70 gevalideerde minderjarige veelplegers. Aan deze lijst is in het tweede kwartaal 1 jongere toegevoegd. Van alle jeugdige veelplegers wordt een dossier opgebouwd en een plan van aanpak ontwikkeld. In het brede veelplegersoverleg wordt per bijeenkomst slechts een beperkt aantal jeugdige veelplegers besproken. De politie selecteert deze jongeren

Wanneer een jeugdige veelpleger een strafbaar feit heeft gepleegd, is het de bedoeling dat het dossier met plan van aanpak al is samengesteld. Gezien het ontwikkelingsstadium waarin het JCJ verkeerd, blijkt dit nog geen reguliere praktijk. De samenwerking tussen de partners politie, OM en Raad voor de Kinderbescherming laat daarvoor nog te wensen over.

"Het is allemaal nog te stroperig en er zijn te veel beslissingsmomenten waar de jeugdige veelplegers sneuvelen."

De afdoeningen

Lang niet alle jongeren die opnieuw een feit plegen, worden in verzekering gesteld en voorgeleid.⁴² De beslissing hiervoor wordt genomen door het OM. Voorgeleidingen gaan per definitie buiten het JCJ om. Ook hier zien we weer een voorkeur voor schorsingen met jeugdreclassering of andere pedagogische interventies en trajecten. Met name de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdreclassering adviseren vaak tweede en derde kansen.

"De politie denkt zwart-wit: Ja is ja en nee is nee."

⁴². Reactie OM: Algemene afspraak is dat jeugdige veelplegers zoveel mogelijk worden voorgeleid. De jeugdofficier behoudt zich echter in individuele gevallen het recht voor hiervan af te wijken.

De jeugdofficier schat dat in ongeveer 80% van de voorgeleidingen wordt geschorst. Gekozen wordt dan o.a. voor ITB-trajecten, FFT, MST en civiele afdoeningen. Voorlopige hechtenis en jeugddetentie zijn uitzonderingen.

"We moeten het perspectief voor ogen houden. We hebben het wel over minderjarigen. "

Raads- en jeugdreclasseringsadviezen worden wel gevolgd, maar blijken in de praktijk niet altijd goed onderbouwd en tegenstrijdig. In dat opzicht kan een goed JCJ-dossier zeker bijdragen aan een adequate afdoening.

Tot op heden is de Raad voor de Kinderbescherming onvoldoende partner geweest in het lokale jeugdige veelplegersbeleid. Sinds juli 2005 heeft de Raad voor de Kinderbescherming een portefeuillehouder veelplegers.

Kritische kanttekeningen

1. Civielrechtelijke trajecten worden in beginsel door alle justitiële ketenpartners zinvoller geacht dan kale opvangplaatsen.

"Wij zijn niet ingehuurd om DJI-plaatsen op te vullen."

2. Het strafrechtelijke uitgangspunt is dat de feiten in relatie dienen te staan tot de afdoeningen. Jeugdigen plegen vaak minder ernstige feiten.⁴³
3. Het strafrechtelijk uitgangspunt dat jeugdigen zo veel mogelijk worden geschorst.
4. De Raad voor de Kinderbescherming blijkt tot op heden een geïsoleerde positie te hebben ingenomen. De Raad voor de Kinderbescherming is pas sinds juli 2005 betrokken bij het lokale veelplegersbeleid en blijkt ook pas recent op de hoogte te zijn gesteld van de plaatsingsmodaliteiten als tender- en trekkingsrecht.

Veelplegers kwantitatief

In Utrecht wordt het aantal voorgeleidingen, zoals gezegd geschat op maximaal 20%.

Aantal jeugdige veelplegers per 31 mei 2005	71
Aantal jongeren per maand in breed veelplegers overleg	20
Voorgeleidingen (\pm 20% van totaal)	\pm 14

⁴³. Reactie OM: Hopelijk biedt de invoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel ten aanzien van dit dilemma een uitkomst.

5.3 Een kinderrechter aan het woord

Als laatste in de rij komt de kinderrechter aan het woord. Hoe staat de zittende magistratuur tegenover de nieuwe aanpak van de jeugdige veelpleger? In het kader van deze quick scan is met één kinderrechter gesproken.

In het gesprek wordt aangegeven dat het jeugdige veelplegerbeleid onvoldoende is gecommuniceerd. Dit geldt niet alleen ten aanzien van de kinderrechters; ook raadsmedewerkers en jeugdreclasseerders blijken slecht op de hoogte te zijn en tender- en trekkingsrechtplaatsen niet te betrekken in hun advies.

In de praktijk blijkt het selectiebeleid door DJI soms een obstakel te zijn bij de plaatsing van jeugdigen in JJI's. Selectiefunctionarissen bij DJI nemen een starre, formele houding aan en denken niet in creatieve oplossingen. Voorbeeld hiervan is de wens om te kunnen schorsen met ingang van de datum dat een jongere in een JJI terecht kan. In de praktijk blijkt dat hierover vaak geen uitsluitel gegeven kan worden en dat het risico bestaat dat de jongere op straat komt. In deze gevallen kiest de kinderrechter dan vaak een andere modaliteit.

Daarnaast wordt de hand in eigen boezem gestoken. De logistiek binnen de rechtbank laat op een aantal punten te wensen over en procedures prevaleren boven het kind.

In de praktijk van de voorgeleiding is de rechter-commissaris vaak een plaatsvervangende kinderrechter die nauwelijks tot niet op de hoogte is van het jeugdige veelplegerbeleid. Dat houdt in dat vaak op feiteniveau wordt gereageerd. In het kader van de jeugdige (veelplegers-)aanpak verdient het aanbeveling dat voorgeleiding gebeurt bij een kinderrechter.

Een ander struikelblok is de scheiding jeugdstrafrecht en civiel recht. Deze scheiding zorgt voor veel vertraging en inefficiëntie ten aanzien van het uitspreken van een ondertoezichtstelling (OTS) of een voorlopige ondertoezichtstelling (VOTS). Wanneer een kinderrechter in een jeugdstrafzaak aanleiding zou zien voor schorsing onder voorwaarde plaatsing in een JJI/tenderplaats, blijkt dit in de praktijk vrijwel altijd een veel te lang traject. Daarnaast blijken de civiele raadsdossiers vaak niet vergezeld te gaan van strafrechtelijke informatie waardoor de civiele kinderrechter (familierechter) niet overtuigd is van de noodzaak van een (V)OTS. Ook hier blijkt informatie en dossiervorming cruciaal.

De geïnterviewde kinderrechter pleit in het belang van het kind voor integratie van jeugdstraf- en civielrecht in de persoon van één kinderrechter die het volledige dossier beheert. In Almelo en Amsterdam wordt op deze wijze gewerkt en in Den Haag doen de strafrechters jeugd – zij het nog beperkt – ook civiele jeugdzaken.

Ten aanzien van de in het veld geconstateerde voorkeur van (kinder)rechters voor civiele en jeugdreclasseringstrajecten, wordt aangegeven dat straffen per definitie in relatie dienen te staan tot de gepleegde delicten. Kinderrechters zijn alert op de bestaande tendens om jeugdproblematiek te criminaliseren.

Voorbeeld hiervan is dat de begeleiding door de jeugdreclassering vaak effectiever is dan de begeleiding van de gezinsvoogd, omdat de begeleiding van de jeugdreclassering geschiedt met het gezag van de jeugdstrafrechter op de achtergrond die de begeleiding verplicht oplegt in het kader van een schorsing voorlopige hechtenis dan wel van een voorwaardelijke straf. Bij persoonlijkheidsonderzoeken zien we een soortgelijke gang van zaken. Pas wanneer er sprake is van een strafzaak is de medewerking aan een persoonlijkheidsonderzoek afdwingbaar. De kinderrechter stelt vast dat wanneer er soms al jaren sprake is van een niet-effectieve OTS, ouders en minderjarigen pas gaan meewerken wanneer binnen een strafrechtelijk kader begeleiding als voorwaarde wordt opgelegd.

Toch is men zeer wel geneigd om de 'korte klap' uit delen, wanneer dit tenminste pedagogisch effect kan sorteren. Er bestaat aarzeling of dit met kortdurende vrijheidsbeneming in een opvanginrichting wordt bereikt. Plaatsing tussen andere jeugdige delinquenten heeft misschien een afschrikwekkende werking, maar daarnaast zou het zinvol zijn om voor deze periode een geschikt programma voor jeugdige veelplegers te hebben. In het huidige bestel is er met andere woorden een voorkeur voor tenderplaatsen.

Het arrondissement Den Haag is van plan om per 1 januari 2006 een pilot te starten met 'supersnelrecht' voor jeugdigen: in jeugdzaken zal de kinderrechter als rechter-commissaris optreden en in plaats van een inbewaringstelling komen jongeren direct op zitting bij de kinderrechter. Waarschijnlijk is dit een goed moment voor de 'korte klap'.

6. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het voorgaande is een aantal conclusies te trekken. Deze zullen kort worden besproken. Waar zinvol worden ook enkele aanbevelingen geformuleerd.

6.1 Getallen of gevallen?

De belangrijkste conclusie is vervat in de titel van dit rapport 'Getallen of gevallen'. Of anders geformuleerd het verschil tussen theorie en praktijk.

Aan de ene kant de getallen. Er is exact omschreven aan welke strafrechtelijke criteria een jeugdige veelpleger moet voldoen (de OM-definitie). Op basis daarvan kan worden vastgesteld hoe groot deze groep is. In de G4 zou het op basis van dit onderzoek dan minstens 1.000 jongeren betreffen.

Aansluitend is geformuleerd welke benadering het meest wenselijk is voor deze groep jeugdige veelplegers. Kern daarvan is dat deze veelplegers een 'special treatment' krijgen in de vorm van zo snel mogelijk aanhouden, standaard voorgeleiden én veroordelen (in het kader van een voorlopige hechtenis of vonnis). Daarvoor zijn 250 trekkingsrechtplaatsen voor de G4 en 33 tenderplaatsen gereserveerd. Voor de 33 tenderplaatsen komen jeugdige veelplegers uit de G30 in aanmerking.

Sinds januari 2005 bestaat de mogelijkheid tot trekkingsrechtplaatsing en op 31 mei 2005 wordt ruim de helft van de capaciteit - 146 van de 250 plaatsen - benut. Voor de tenderplaatsen, die sinds oktober 2004 bestaan, geldt dat 20 van de 33 plaatsen bezet zijn. In de loop van het eerste half jaar vertoont het aantal trekkingsrechtplaatsen een licht dalende en het aantal tenderplaatsen een stijgende tendens.

In alle gevallen is de bezetting bescheiden in verhouding tot het potentieel aan jeugdige veelplegers in de G4.

Het is daarom noodzakelijk beter zicht te hebben op het onderliggende proces. Hoe verloopt de besluitvorming over de plaatsing van jeugdige veelplegers in een JJI? Om welke redenen worden de jeugdige veelplegers niet in een trekkingsrechtplaats of tenderplaats onder gebracht? En waar verblijven ze dan?

Het feit dat in de praktijk een zeer beperkt deel van de jeugdige veelplegers ook daadwerkelijk op een trekkingsrechtplaats of tenderplaats komt, heeft - zoals we in dit hoofdstuk nogmaals op een rijtje zullen zetten - te maken met de eigen invulling die de G4 geven aan hun beleid rondom jeugdige veelplegers. Dan blijkt dat iedere gemeente zelf zoekt naar de meest effectieve manier waarop dit voorrangbeleid rondom jeugdige veelplegers vorm kan worden gegeven. Maar óók dat ze daarbij oplopen tegen een praktijk die weerbarstig is. Niet iedere jeugdige veelpleger kan - zo blijkt dan - op de afgesproken standaardmanier worden afgehandeld. We hebben het dan - zoals de titel van dit rapport al aangeeft - over de gevallen.

6.2 Voorgeleidingspercentages van circa 10% - 20%

Het blijkt niet eenvoudig om de beschikking te krijgen over de juiste cijfers. Hiervoor zijn de volgende redenen aan te voeren:

- definities wijken af van de OM-definitie
- peilperiodes verschillen
- door het opschonen van lijsten kan de omvang van de lijsten op de verschillende momenten sterk uiteenlopen
- er wordt gewerkt met vervuilde lijsten waarop bijvoorbeeld ook meerderjarig geworden veelplegers staan
- er is een verschil tussen bruto- en nettolijsten
- soms richt men zich op het aantal misdrijfprocessen-verbaal terwijl er in andere gevallen gevalideerd wordt op inhoudelijke argumenten

Ondanks voorgaande punten is met enig rekenwerk én de nodige slagen om de arm redelijk vast te stellen dat de groep jeugdige veelplegers in de vier grootste steden volgens de OM-definitie circa 1.000 jongeren betreft. Vervolgens is gekeken welk percentage daarvan uiteindelijk terechtkomt op een trekkingsrechtplaats of tenderplaats. Benadrukt moet worden dat het hier om niet meer dan een globale indicatie gaat. Het geeft inzicht in het mogelijke plaatsingspercentage op een bepaald moment.

Een rekenvoorbeeld van Haaglanden en de informatie uit de JCO's laten zien dat tussen de tien en twintig procent van het aantal geregistreerde jeugdige veelplegers uiteindelijk kans heeft om op een trekkingsrecht- of tenderplaats terecht te komen omdat ze worden voorgeleid.⁴⁴ Gezien de huidige ontwikkelingen zou een halvering van het aanbod trekkingsrecht^{opvang}plaatsen op dit moment gerechtvaardigd zijn. Toekomstige ontwikkelingen kunnen aanleiding geven tot uitbreiding.

Aanbeveling 1: Het aantal trekkingsrecht^{opvang}plaatsen zou naar beneden bijgesteld kunnen worden tot 125-150 .

Vraag is nu welke factoren bijdragen aan het feit dat slechts een beperkt deel van de geregistreerde jeugdige veelplegers op een trekkingsrechtplaats of tenderplaats terechtkomt. Hieronder worden de belangrijkste vier factoren genoemd en kort commentariseerd:

1. definitie van de doelgroep
2. hantering van actieve en passieve lijsten
3. beperkte voorgeleiding, in bewaringstelling en voorlopige hechtenis (voorkeur voor civiele trajecten en civiele afhandeling)
4. persoonsgerichtheid versus zaaksgerichtheid

⁴⁴. In bijlage 5 is een rekenvoorbeeld van Haaglanden weergegeven.

6.2.1 Definitie en doelgroep

Op lokaal niveau wordt bewust gekozen voor een andere ('zwaardere') definiëring van de groep jeugdige veelplegers. De politieregio Amsterdam–Amstelland gaat daarin het verst. Zij scherpt haar definitie van 'Potentiële Jeugdige Veelpleger' aan en daarnaast richt ze zich óók nog op 'hardekernjongeren'. Dit laatste betekent een uitbreiding qua leeftijd en delictprofiel. Daarmee schuift deze regio qua gestelde criteria op in de richting van de officiële landelijke definitie van jeugdige veelplegers. Argument is dat de OM-definitie als te soepel wordt beschouwd.

Hollands Midden hanteert weliswaar ongeveer de OM-definitie, maar kiest de term 'doorstromers' en introduceert een tweede zogenaamde zorglijst waarop jongeren staan die op grond van hun antecedenten waarschijnlijk binnen niet al te lange tijd tot de groep doorstromers zullen gaan behoren.

Zoals ook uit de verdere beschrijving duidelijk wordt, vinden de G4-ketenpartners de OM-definiëring van de jeugdige veelpleger – zowel getalsmatig als inhoudelijk – te soepel. Een belangrijk deel van de storingen die zich afspelen in het traject van aanhouding tot strafexecutie in een justitiële jeugdinrichting is hierop terug te voeren. Om die reden gaan de G4 ieder met een eigen aangescherpte definitie werken. Er wordt als het ware binnen de groep jeugdige veelplegers – getalsmatig en inhoudelijk – een zwaardere categorie gezocht.

In Rotterdam zien we reductie van de OM-gedefinieerde groep, door de weging (validering) die op de totale OM-groep wordt gedaan door de ketenpartners en/of de zorgpartners.

Aanbeveling 2: OM-definitie als uitgangspunt houden

Ondanks het feit dat er lokaal (in de keten) eigen veelplegersdefinities worden gehanteerd, is het verstandig om de huidige OM-definitie als uitgangspunt te houden. De eerste 'groslijsten' worden namelijk wel op basis van de OM-definitie opgesteld. Dat er vervolgens met 'gezond verstand' een tweede (getalsmatige en inhoudelijke) selectie plaatsvindt, is op zich geen bezwaar.

Het gewenste aantal JJI-plaatsen voor jeugdige veelplegers zou vervolgens niet aangepast moeten worden aan de schatting op basis van de OM-definitie zoals nu gebeurt, maar op basis van de 'nettolijsten' die zijn gevalideerd en waarbij op basis van de bovengenoemde getalsmatige en inhoudelijke criteria naar de jeugdige veelpleger is gekeken.

Er zijn voldoende argumenten om in eerste instantie 'de lat wat hoger te leggen' en te beginnen met de zwaardere groep jeugdige veelplegers.

1. Er zijn te veel 'lichte gevallen', deze komen – zo blijkt uit de verdere beschrijving – niet in aanmerking voor trekkingsrechtplaatsen of tenderplaatsen.
2. Een intensieve aanpak van een té grote groep jeugdige veelplegers is vaak niet effectief (denk bijvoorbeeld aan de geringere pakkans).

6.2.2 Actieve en passieve lijst

In alle vier de gemeenten wordt een onderscheid gemaakt tussen de passieve en de actieve lijst van jeugdige veelplegers. Een onderscheid dat vooral wordt ingegeven door het moment van actie. Wanneer kan met andere woorden een JCO daadwerkelijk tot actie overgaan? In de meeste gevallen is dat pas op het moment waarop een jeugdige veelpleger weer in beeld komt, hetzij voor een nieuw strafbaar feit of voor een tenuitvoerlegging. In de praktijk betekent dit afhankelijkheid van de pakkans.

Er zijn diverse manieren waarop de pakkans kan worden verhoogd.

- Beperking van de groep jeugdige veelplegers waarop de politie i.c. het JCO zich richt. In diverse gesprekken wordt gewezen op het feit dat de politie zich vaak richt op 'beginners' binnen de groep jeugdige veelplegers.⁴⁵ In het jeugdstrafrechttraject is dat nu net de categorie die nog te licht wordt bevonden voor voorgeleiding en plaatsing in een justitiële jeugdinrichting. De lichtere groep wordt veelal afgedaan middels lokale interventies op het gebied van hulpverlening, zorg, arbeid en onderwijs. Wanneer al van voorgeleiding sprake is, zien we een voorkeur voor taakstraffen en jeugdreclasseringtrajecten. In het vervolg van de paragraaf wordt hier nader op in gegaan.
- De manier waarop de groep in het oog wordt gehouden. Dat wordt goed zichtbaar in JCO's met een beperkte lijst van jeugdige veelplegers die bovendien nog een adoptiesysteem hanteren. Dat houdt in dat een agent aan een individuele jeugdige veelpleger wordt gekoppeld. Dat blijkt effectief. In een kleinstedelijk district worden binnen een half jaar 10 van de 11 jeugdige veelplegers aangehouden. Ook Rotterdam werkt met een dergelijk systeem. Daarbij is overigens als primaire doelstelling gekozen voor het voorkomen van nieuwe vergrijpen. Door een permanente controle hoopt men deze jongeren ervan te weerhouden opnieuw de fout in te gaan.

Aanbeveling 3: Ontwikkeling van een aanpak waarbij de pakkans voor jeugdige veelplegers wordt verhoogd

Welke aanpak ook wordt gekozen, zeker is dat deze arbeidsintensief is. En dus is een beperking van de caseload noodzakelijk. Voornoemd adoptieplan is hier een goed voorbeeld van. Een grotere pakkans leidt tot een uitbreiding van de actieve lijst en kan

⁴⁵. Dus eigenlijk de lichtste categorie binnen de groep jeugdige veelplegers volgens de OM-definitie.

daarmee een bijdrage leveren aan een hogere bezetting van de trekkingsrechtplaatsen en tenderplaatsen.

6.2.3 Beperkte voorgeleiding

Eén van de kernpunten in de aanpak van jeugdige veelplegers is het standaard voorgeleiden bij een nieuw strafbaar feit. In de praktijk gebeurt dat slechts beperkt. Drie elementen spelen daarbij een rol. De ernst van het feit, de voorkeur voor pedagogische en zorggerichte interventies en de onbekendheid met de aanpak van jeugdige veelplegers.

Uit de praktijk blijkt dat het derde misdrijf waarvoor de jeugdige veelpleger door de politie wordt aangehouden (in geval van de OM-definitie) regelmatig – wettelijk - niet ernstig genoeg c.q. niet voorgeleidingswaardig is.

De praktijk wijkt hier dus af van de door DJJ beoogde aanpak van jeugdige veelplegers. In de optiek van de diverse partners in de G4 komt alleen de zwaardere categorie binnen de feitelijke groep jeugdige veelplegers (volgens de OM-definitie) in aanmerking voor een standaard voorgeleiding.⁴⁶

De selectie vindt op twee momenten plaats:

1. De hulpofficier maakt in eerste instantie bij eenvoudige zaken de selectie om al dan niet voor te geleiden bij de officier van justitie. In de praktijk zien we dat in tweede instantie de officier ook nog beslist tot bijvoorbeeld invrijheidstelling en tot niet-voorgeleiding bij de rechter-commissaris i.c. kinderrechter. We zien hier overigens wel verschillen tussen de vier gemeenten.
2. Daarnaast valt de duidelijke voorkeur van diverse partners binnen het JCO voor pedagogische interventies op. Een voorkeur die – zoals we verderop zullen zien - gedeeld wordt door de jeugdofficier en de kinderrechter. We zien hier overigens wel – zij het beperkt – enige verschillen. Het ene JCO is wat meer strafrechtelijk georiënteerd dan het andere. Maar dé toetssteen is eigenlijk eerst en vooral de ernst van het strafbare feit.

Aanbeveling 4: Voorlichting en informatievoorziening rondom de aanpak van minderjarige veelplegers voor de adviserende ketenpartners continueren en intensiveren

In de diverse gesprekken blijkt dat de door het ministerie voorgestane aanpak van jeugdige veelplegers niet bij iedereen bekend is en/of niet voor iedereen even duidelijk is. Dat geldt zowel voor dit onderdeel (standaard voorgeleiden) als voor het gehele traject. Het gaat dan óók om de bekendheid met én de (inhoudelijke) kennis van trekkingsrechtplaatsen en tenderplaatsen. Voor een deel heeft dat te maken met de korte

⁴⁶. Het zou interessant zijn om een onderzoek te doen naar de profielen van de jongeren die wel terecht zijn gekomen op trekkingsrecht- en tenderplaatsen. Het is denkbaar dat niet de beoogde middengroep, maar een zwaardere groep de plaatsen bezet.

looptijd. Pas in de loop van dit jaar begint voor deelnemers uit de keten duidelijker te worden wat er precies van hen verwacht wordt én wat de mogelijkheden tot plaatsing zijn.

Voorkeur voor civiele trajecten

Eén van de gedachten achter de landelijk voorgestane aanpak van jeugdige veelplegers is dat men ze snel aanhoudt, veroordeelt en een korte, flinke straf geeft. Voor dat doel zijn de trekkingsrechtplaatsen (met de status van *opvang*plaatsen) in het leven geroepen. Men spreekt in dit verband van de 'korte klap'. De jeugdige veelpleger wordt even fors aangepakt en dat moet hem tot inzicht brengen.

Op zich een goede gedachte, ware het niet dat veel betrokkenen aarzelingen hebben bij de plaats – namelijk een justitiële jeugdinrichting - waarin de betreffende veelpleger dan terecht komt.

"De leerschool voor een criminele carrière."

De eerste voorkeur gaat zowel bij de jeugdofficier als de kinderrechter uit naar meer inhoudelijk georiënteerde pedagogische straffen.⁴⁷

Het gaat dan om taakstraffen en jeugdreclasseringstrajecten (Maatregel Hulp en Steun, ITB Harde Kern en ITB CRIEM). De kinderrechter veroordeelt met regelmaat tot voorwaardelijke vrijheidsstraffen met als voorwaarde het volgen – al dan niet door tussenkomst van de jeugdreclassering - van een van de vele scholings- en trainingstrajecten op het gebied van arbeid en onderwijs, maar ook Functional Family Therapy en de Multi System Therapy. Daarnaast zien we dat jeugdige veelplegers terechtkomen op andere behandelplaatsen. In de periode van januari 2005 tot en met juni 2005 komen 63 jeugdige veelplegers uit de G4 terecht op behandelplaatsen die geen tender- of trekkingsrechtplaatsen zijn.

Bestudeerd moet worden of het haalbaar is een deel van de huidige 214 trekkingsrechtplaatsen die de status van opvangplaatsen hebben om te wisselen tegen zeer kortdurende behandelplaatsen.⁴⁸

⁴⁷. Er wordt in dit verband overigens ook meerdere malen gewezen op het wettelijke beginsel dat minderjarigen zo snel mogelijk geschorst moeten worden bij voorlopige hechtenis.

⁴⁸. Flexibiliteit in behandelaanbod is daarbij noodzakelijk. Men is dan aangewezen op de externe markt (bijvoorbeeld regulier aanbod van de reclassering e.d.). Men moet met andere woorden behandelmodaliteiten inkopen op het moment dat hier behoefte aan is. Het is een marktconforme wijze van werken die in de zorgsector al is ingezet, maar binnen de justitiële sector nog maar mondjesmaat wordt gepraktiseerd. De nadere invulling van de gedragsbeïnvloedende maatregel, zoals deze wordt geformuleerd in het wetsvoorstel gedragsbeïnvloeding kan hierbij een rol spelen.

6.2.4 Persoonsgerichtheid versus zaaksgerichtheid

Zowel de jeugddofficier als de kinderrechter is geneigd te kijken naar het specifieke feit waarvoor iemand wordt voorgeleid. Het criminele verleden (en daarmee het feit dat het een jeugdige veelpleger betreft) wordt onvoldoende meegenomen. We spreken in dit verband van zaaksgerichtheid versus persoonsgerichtheid. Bij een persoonsgerichte aanpak geldt dat de mogelijke vervolging, de eis van de officier van justitie en de uiteindelijke veroordeling door de rechter primair en hoofdzakelijk wordt gebaseerd op het bredere criminele profiel van de dader. Bij een zaaksgerichte aanpak baseert men zich primair en hoofdzakelijk op het voorliggende strafbare feit.

Uit het vijfde hoofdstuk van deze rapportage, dat handelt over het lokale beleid ten aanzien van jeugdige veelplegers, blijkt duidelijk dat de persoonsgerichte benadering, waarbij de persoonlijke achtergrond en de 'criminele carrière' van de jeugdige meewegen, voorkeur verdient boven de zaaksgerichte benadering.

Aanbeveling 5: Stroomlijning jeugdstrafrechtketen en werkwijzen JCO's in de praktijk

Uit de rapportage is gebleken dat er grote diversiteit bestaat in werkwijzen van de JCO's en de relaties tussen de ketenpartners. Dit geldt niet alleen voor de G4 onderling, maar ook tussen en binnen de politieregio's. Het verdient aanbeveling om op arrondissementaal en lokaal niveau de werkwijzen te stroomlijnen. De modelprocesbeschrijving van het Openbaar Ministerie kan hiertoe als leidraad (blijven) dienen.

Geraadpleegde bronnen

Beke, B., N.Arts en M. Giesberts (2005). *Veelplegers Geweld. Van typologie naar aanpak*, Crimireeks, uitgeverij SWP, Amsterdam.

Beke, B. en M. Kleiman (1993). *De harde kern in beeld. Jongeren en geweldscriminaliteit*, uitgeverij SWP, Amsterdam.

Boendermaker, L. (red.) (2005) *De juiste hulp. Uitgangspunten voor jongeren met ernstige gedragsstoornissen*. NIZW, Utrecht .

Ferwerda, H., E. Kleemans, D. Korf en P. van der Laan, P. (2003). *Veelplegers*. Tijdschrift voor Criminologie, Nr. 2, jaargang 45.

Landelijke verdachtenkaart 1998: eerste aanzet (2000). Programmabureau ABRIIO, Woerden.

Ministerie van Justitie (1990). *Strafrecht met beleid. Beleidsplan van het Openbaar Ministerie*. Den Haag.

Ministerie van Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen, Brief van 22 april 2005. Kenmerk 5344451; *nadere uitleg plaatsingsprocedure jeugdige veelplegers in JJI's (tenderplaatsen)*.

Ministerie van Justitie, Directie Justitieel Jeugdbeleid, Brief van 17 januari 2005: *trekkingsplaatsen (jeugdige) veelplegers in de G4 arrondissementen*

Ministerie van Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen, brief van 6 oktober 2004; *33 plaatsen beschikbaar voor jeugdige veelplegers in JJI's*.

Ministerie van Justitie, Directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties, Directie Sancties, Reclassering en Slachtofferzorg, Brief van 22 september 2003; *Aanpak veelplegers*

Ministerie van Justitie, Brief van 20 mei 2003: Tweede kamerstuk 2002-2003, 28 684, nr.10 : *Naar een veiliger samenleving*.

Ministerie van Justitie, Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie (13 december 2002). *Jeugd terecht. Actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit 2003-2006*. 2002. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Openbaar Ministerie, College van procureurs-generaal, Brief van 22 december 2004: *Trekkingsrecht 600 reguliere GW-cellen en 250 JJI-plaatsen*. Den Haag.

Openbaar Ministerie, College van procureurs- generaal, Brief 16 maart 2005: *Uitvoeringskader trekkingsrecht ISD-cellen en implementatieplan ISD DJI/GW met bijlagen*. Den Haag.

Openbaar Ministerie, College van procureurs-generaal. Aanwijzing van 8 maart 2005: *Aanwijzing effectieve afdoening van strafzaken jeugdigen*. Den Haag

Slotboom, A., C. Wiebrens, en A. C. Berghuis, (2002). *Goed beschouwd 2002: een 'kaart' van de misdaad*. Openbaar Ministerie, Parket Generaal.

Wartna, B.S.J. en N. Tollenaar (2004). *Bekenden van justitie. Een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgte daders*. Boom, Meppel.

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden

Geïnterviewden

F. Mulder	Ministerie van Justitie, Directie Justitieel Jeugdbeleid
G. Brem	Ministerie van Justitie, Individuele Jeugd Zaken, DJI
C. Dettmeijer-Vermeulen	Rechtbank Den Haag

Deelnemers groepsinterview ketenoverleg Amsterdam-Noord

D. Goudriaan	Openbaar Ministerie Amsterdam
N. Lemmers	Openbaar Ministerie Amsterdam
H. Knecht	Raad voor de Kinderbescherming
A. Vredenburg	Politie Amsterdam-Amstelland
L. Best	Bureau Jeugdzorg

Deelnemers groepsinterview JCO Alphen aan de Rijn

C. Reinaarts	Openbaar Ministerie Den Haag
F. van Dijk	Politie Rijn- en Veenstreek
J. Stouten	Politie Rijn- en Veenstreek
I. Dekkers	Politie Rijn- en Veenstreek
A. Hortensius	Bureau Jeugdzorg

Deelnemers (groeps)interview JCO Rotterdam-Oost

W. Hilboesen	Openbaar Ministerie Rotterdam
J. van de Berg	Politie Rotterdam-Rijnmond
M. Slingerland	Politie Rotterdam-Rijnmond
I. Steffens	Raad voor de Kinderbescherming
B. Pijl	Raad voor de Kinderbescherming
S. Azzaoui	Pak Je Kans
J. Tolk	Bureau Jeugdzorg
H. Meskine	Bureau Jeugdzorg

Interviews Utrecht

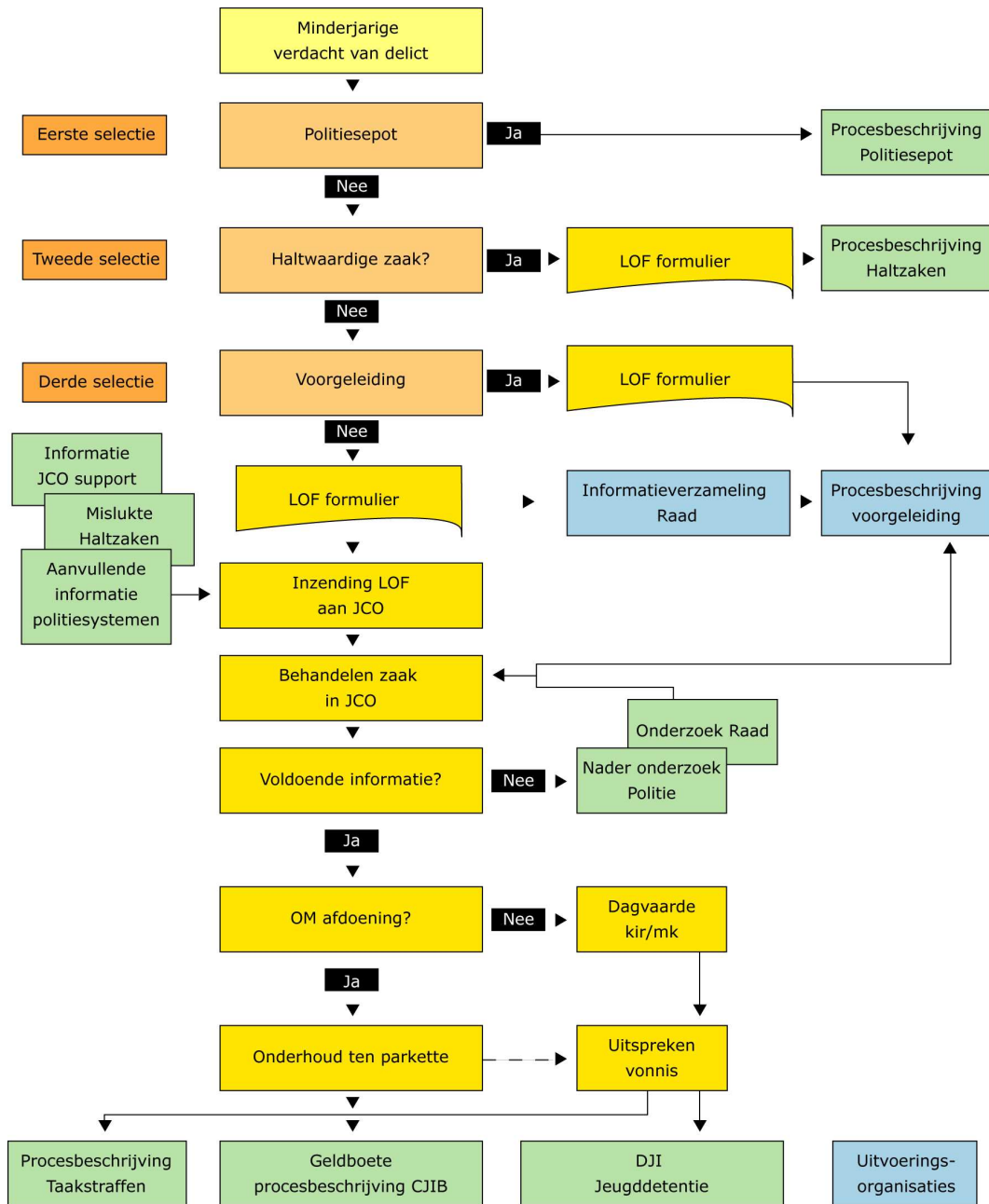
A. Kos	Politie Utrecht/Marco Polo
T. Steenaert	Politie Utrecht/Marco Polo
J. Tamse	Raad voor de Kinderbescherming
W. Korenman	Openbaar Ministerie

Bijlage 2: Leden van de klankbordgroep

M. van der Aardweg
L. Dubbelman
G.L. Fornaro
F. Mulder
H.C.J van der Veen

Ministerie van Justitie, Directie Justitieel Jeugdbeleid
Openbaar Ministerie Rotterdam
Ministerie van Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen
Ministerie van Justitie, Directie Justitieel Jeugdbeleid
Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoeks-
en Documentatiecentrum

Bijlage 3: Modelprocesbeschrijving Jeugdstrafzaken



Bijlage 4: JCO's G4 in schema

Ketenoverleg Amsterdam-Noord	
<ul style="list-style-type: none"> • Organisatiestructuur 	Per district een ketenunit waarin alle strafzaken van jongeren én veelplegers worden besproken. Partners: regiopolitie, OM, jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming, Halt, zorgcoördinator stadsdeel.
<ul style="list-style-type: none"> • Werkwijze 	Drie processen: 1. briefing (alle minderjarigen met een strafbaar feit) 2. afstemming overleg (alle zaken m.u.v. voorgeleidingen) 3. scenario overleg (urgent en zware gevallen o.a. minderjarige veelplegers). Er is wekelijks overleg.
<ul style="list-style-type: none"> • Gehanteerde definities betreffende jeugdige veelplegers 	<p>Harde kernjongeren: 12 t/m 23 jaar met minstens 5 misdrijf pv's waarvan ten minste 2 zware misdrijven in het peiljaar. Er moet daarnaast tenminste sprake zijn van 1 veroordeling in het peiljaar óf jongeren met drie zware misdrijf pv's. In Amsterdam-Noord staan 22 <i>minderjarige</i> hardekernjongeren op de lijst.</p> <p>Potentiële jeugdige veelplegers: 12 tm/ 17 jaar met minstens 3 misdrijf pv's (leidend tot 2 parketnummers of 1 met meerdere feiten) waarvan ten minste 1 in het peiljaar. In Amsterdam-Noord staan 30 potentiële jeugdige veelplegers op de lijst (géén overlap met minderjarige hardekernjongeren).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Hanteren actieve lijst of signaleringslijst 	Hanteren actieve lijst waarop jeugdige veelplegers komen die voldoen aan definitie hardekernjongere of potentiële veelpleger en <ul style="list-style-type: none"> • nieuw feit hebben gepleegd • schorsing van voorlopige hechtenis hebben gekregen • niet- voldoen aan een voorwaarde (tenuitvoerlegging) • mislukken van een (taak-)straf (tenuitvoerlegging) • een hoger beroep (waardoor een jongere weer op straat komt) • een signaal van de 'zorgkant' • monitoring
<ul style="list-style-type: none"> • Besluitvormingsproces 	Bij advisering wordt gestreefd naar consensus. Sterker dan in andere arrondissementen beslissen in Amsterdam jeugdofficier en unitsecretaris over haalbaarheid van voorgeleiding.
<ul style="list-style-type: none"> • Afdoeningen 	Voorkeur voor civiele afdoeningen (ook bij kinderrechtters).
Kritische kanttekeningen	
1. Tenuitvoerlegging van voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsingsvoorwaarden blijven nogal eens achterwege (jongeren krijgen 2-de en 3-de kansen).	
2. Inconsequentie in het beleid (wettelijk beginsel geeft aan dat er bij minderjarige verdachte zo snel mogelijk geschorst moet worden).	

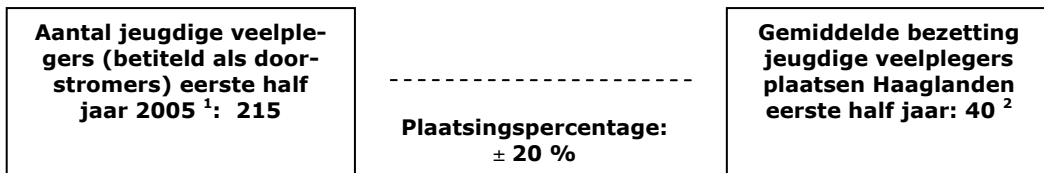
JCO Rotterdam District Oost	
<ul style="list-style-type: none"> • Organisatiestructuur 	<p>Per district een JCO waarin alle jongeren met politiecontacten die dreigen af te glijden, worden besproken. PGA-jongeren vormen beperkt deel van de doelgroep. Binnen het overleg ligt de nadruk sterk op preventie.</p> <p>PGA-jongeren worden veelal bilateraal met OM afgedaan.</p> <p>Partners in het JCO: politie, OM, jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming, leerplicht, DSO, Pak je Kans, AMK.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Werkwijze 	<p>In JCO 1 keer per 2 weken bespreking zorgjongeren (inclusief 5-10 PGA).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Gehanteerde definities betreffende jeugdige veelplegers 	<p>PGA: Jongeren in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar die in het gehele criminele verleden 2 of meer misdrijf pv's tegen zich zagen opgemaakt én ingestuurd naar het OM, waarvan ten minste één in het peiljaar. Heeft 55 gevalideerde PGA-jongeren R'dam-Oost</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Hanteren actieve lijst of signaleringslijst 	<p>Hanteren actieve lijst waarop niet alleen jeugdige veelplegers voorkomen maar ook overige jongeren die:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een nieuw feit hebben gepleegd • Dreigen af te glijden in criminaliteit • Zorgwekkend zijn in de perceptie van leden JCO en buurtagent Gemonitord worden in een traject <p>Per maand ongeveer 5-10 PGA-jongeren in JCO</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Besluitvormingsproces 	<p>Geen besluitvorming, advisering ten aanzien van jeugdparquet-secretaris.</p> <p>Beslissingen aangaande PGA-jongeren worden genomen door OM/RC/ZM, met advies RvdK (JR) en politie.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Afdoeningen 	<p>Voorkeur voor civiele afdoeningen en zorgtrajecten.</p> <p>Afdoeningen vaak op basis van incidentele feiten en beperkt op basis van het totale PGA-dossier.</p>
Kritische kanttekeningen	
<p>Afstand OM -politie groot. PGA-label heeft beperkte meerwaarde. Lokaal oorzaakgericht PGA-denken loopt (nog) niet synchroon met incidentgericht OM denken</p>	
<p>Onbekendheid met trekkingsrecht- en tenderplaatsen bij (adviserende) ketenpartners.</p>	

JCO- J Rijn en Veenstreek	
<ul style="list-style-type: none"> • Organisatiestructuur 	<p>Per district een Justitieel Casus Overleg waarin alle jongeren op de toplijst en zorglijst worden besproken. Partners: OM, politie, jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Werkwijze 	<p>Maandelijks bespreekt men alle jongeren op beide lijsten. Partners geven actuele mutaties en acties aan op het (digitaal) plan van aanpak. Doorstromers en zorglijstjongeren worden 'geadopteerd' door wijkagent. Effectiviteit blijkt uit aanzienlijk grotere pakkans van 'gelabelde' jongeren.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Gehanteerde definities betreffende jeugdige veelplegers 	<p>Doorstromer: 12 t/m/ 17 jaar met minstens 3 misdrijf pv's waarvan 1 in het laatste half jaar en 2 parketnummers. Het district Rijn- en Vechtstreek telt ± 15 doorstromers. Zorglijstjongere: Jongere in de leeftijd van 12 t/m 17 jaar die dreigen doorstromer te worden. Het district Rijn- en Vechtstreek telt ± 6 zorglijstjongeren.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Hanteren actieve lijst of signaleringslijst 	<p>Hanteren signaleringslijst waarop alle doorstromers maandelijks de revue passeren.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Besluitvormingsproces 	<p>Politie en OM geven vaker voorkeur aan strafrechtelijke trajecten terwijl Raad voor de Kinderbescherming en jeugdreclassering meer voorkeur aan zorgtrajecten geven. Wél wordt gestreefd naar consensus. Doorstromers worden bij nieuwe feiten <i>altijd</i> voorgeleid.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Afdoeningen 	<p>Civiele afdoeningen zijn vaker een gepasseerd station.</p>
Kritische kanttekening	
<p>1. De ernst van de gepleegde feiten staat vaak niet in verhouding tot de zwaarte van een sanctie op trekkingsrecht- en/of tenderplaatsen.</p>	
<p>2. Inconsequentie in het landelijke beleid (wettelijke beginsel geeft aan dat er bij minderjarige verdachte zo snel mogelijk geschorst moet worden).</p>	
<p>3. Omdat in het algemeen de kans op aanhouding door de politie klein is, komt slechts een beperkt deel van de jongeren op basis van de feitelijke gepleegde misdrijven in beeld bij politie en justitie. Er is m.a.w. nog een groot potentieel aan <i>feitelijke</i> doorstromers die <i>niet</i> op de lijst staan. JCO werkt daarom met een tweede zogenaamde zorglijst. Als gevolg van het adoptieplan wordt de pakkans voor doorstromers die inmiddels op de JCO-J lijst staan fors vergroot.</p>	

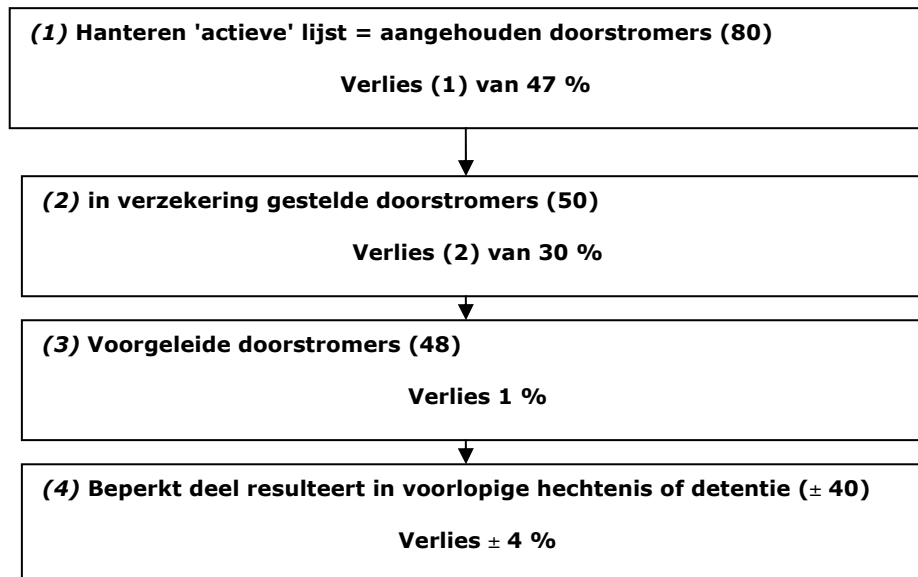
JCJ Stad Utrecht	
<ul style="list-style-type: none"> • Organisatiestructuur 	<p>JCJ's zijn op het niveau van de politiedistricten georganiseerd, muv de stad Utrecht . De stad Utrecht heeft één JCJ . Per 01-09-2005 JCJ 'nieuwe stijl'</p> <p>Partners: gemeente (o.a.onderwijs en welzijn), jeugdzorg, OM, politie en Raad voor de Kinderbescherming</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Werkwijze 	<ul style="list-style-type: none"> • Afdoeningsoverleg: alle afdoeningen m.u.v. HALT en voorgeleidingen. • Risico-overleg: overleg waarin risicojongeren (delinquentie en andere problematiek) worden besproken • Veelplegersoverleg: overleg is voor jeugdige veelplegers. Pro-actief, waarin ketenbreed scenario's worden besproken.
<ul style="list-style-type: none"> • Gehanteerde definities betreffende jeugdige veelplegers 	<p>Jongere in de leeftijd van 12 tot en met 17 jaar die over een periode van 5 jaar (waarvan het peiljaar het laatste vormt), meer dan 10 maal als verdachte in BPS voorkomt. De stad Utrecht telt 71 jeugdige veelplegers</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Hanteren actieve lijst of signaleringslijst 	<p>Actieve lijst. Jongeren worden besproken wanneer zij:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Een nieuw feit plegen ▪ Er een zorgsignaal van een van de partners komt <p>Bepaalde inbreng mogelijk in veelplegersoverleg in verband met caseload.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Besluitvormingsproces 	<p>Voorgeleidingen buiten het JCJ om. Beslissing ligt bij OM en RC, advies bij de Raad voor de Kinderbescherming en de Jeugdreclassering. In toekomst moet gezamenlijk scenario richting geven aan het traject.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Afdoeningen 	<p>Voorkeur voor pedagogische interventies en civiele maatsregelen.</p>
Kritische kanttekeningen	
Trekingsrecht- en Tenderplaatsen niet bekend bij adviseurs.	
OM en rechtbank vinden de strafbare feiten niet in verhouding tot de (vrijheids-)straf	

Bijlage 5: Rekenvoorbeeld Haaglanden

Politieregio Haaglanden



Vier beperkende factoren



Argumenten

- Het gaat om jongeren die aangehouden zijn in verband met een strafbaar feit, OAT 's of signaleringen. **(1)**
- Van de aangehouden doorstromers krijgen er 67 proces-verbaal. Daarvan worden er 50 in verzekering gesteld. Het verlies zit in heenzzendingen, feiten die niet zwaar genoeg worden geacht om te worden voorgeleid etc. **(2)**
- Het overgrote deel daarvan wordt ook daadwerkelijk voorgeleid. In een enkel geval wordt in tweede instantie alsnog heengezonden of worden zaken gevoegd. **(3)**
- Ook in Haaglanden is een sterke voorkeur voor pedagogische maatregelen (Hulp & Steun, ITB harde kern, vrijwillig ambuland etc.). **(4)**

^{1/2}. Voor een gedetailleerde beschrijving verwijzen we naar hoofdstuk 3 en 4.

Bijlage 6: Lijst van afkortingen

AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
APJ	Arrondissementaal Platform Jeugdcriminaliteit
BPS	Bedrijfsprocessensysteem
COMPAS	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie- Parket Administratie Systeem
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DJJ	Directie Justitieel Jeugdbeleid
G4	De vier grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
G30	Dertig grootste gemeenten van Nederland. Inclusief G4
HKS	Herkenningsdienst systeem
IJZ	Individuele Jeugdzaken
JCJ	Justitieel Casuïstiekoverleg Jeugd
JCO	Justitieel Casuïstiek Overleg
JIB	Justitie in de buurt
JJI	Justitiële Jeugdinrichting
LOF	Landelijk Overdracht Formulier
OM	Openbaar Ministerie
OTS	Ondertoezichtstelling
PaG	Parket Generaal
PGA	Persoonsgerichte Aanpak
PIJ	Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen
RC	Rechter-commissaris
SGS	Sociogroepsstrategie
TULP	Tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen en maatregelen in penitentiaire inrichtingen
(V)OTS	(Voorlopige) ondertoezichtstelling
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum